

MIGRACIONES Y DESARROLLO

Estrategias de acción en el Sahel Occidental

MARTA CARBALLO DE LA RIVA
ENARA ECHART MUÑOZ

Migraciones y desarrollo. Estrategias de acción en el Sahel Occidental

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), 2007

© Marta Carballo de la Riva y Enara Echart Muñoz

ISBN: 978-84-8198-711-9
Depósito legal: 27.666-2007

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

“Excelencias, señores miembros y responsables de Europa. Tenemos el honorable placer y la gran confianza de escribirles esta carta para hablarles de nuestro viaje y del sufrimiento que padecemos los niños y los jóvenes de África. Pero, ante todo, les presentamos nuestros saludos más deliciosos, saludables y respetuosos con la vida. Con este fin, sean ustedes nuestro apoyo y nuestra ayuda. Son ustedes para nosotros, en África, las personas a las que hay que pedir socorro. Les suplicamos, por el amor de su continente, por el sentimiento que tienen ustedes hacia nuestro pueblo y, sobre todo, por la afinidad y el amor que tienen ustedes por sus hijos a los que aman para toda la vida. Además, por el amor y la amistad de nuestro creador, Dios Todopoderoso, que les ha dado todas las buenas experiencias, riquezas y poderes para construir y organizar bien su continente para ser el más bello y admirable entre todos.

Señores miembros y responsables de Europa, es a su solidaridad y a su bondad a las que gritamos por el socorro de África. Ayúdenos, sufrimos enormemente en África, tenemos problemas y carencias en el plano de los derechos del niño.

Entre los problemas, tenemos la guerra, las enfermedades, la falta de alimentos. En cuanto a los derechos del niño, en África, y sobre todo en Guinea, tenemos demasiadas escuelas, pero una gran carencia de educación y de enseñanza. Salvo en los colegios privados, donde se puede tener una buena educación y una buena enseñanza pero hace falta una fuerte suma de dinero.

Ahora bien, nuestros padres son pobres y necesitan alimentarse. Además, tampoco tenemos centros deportivos donde podríamos practicar el fútbol, el baloncesto o el tenis.

Por eso nosotros, los niños y jóvenes africanos, les pedimos hagan una gran organización eficaz para África, para permitirnos progresar. Por tanto, si ustedes ven que nos sacrificamos y exponemos nuestra vida, es porque se sufre demasiado en África. Sin embargo, queremos estudiar, y les pedimos que nos ayuden a estudiar para ser como ustedes en África.

En fin, les suplicamos muy, muy fuertemente, que nos excusen por atrevernos a escribirles esta carta a Ustedes, los grandes personajes a quienes debemos mucho respeto. Y no olviden que es a ustedes a quienes debemos quejarnos de la debilidad de nuestra fuerza en África.”

Yaguine Koita y Fodé Touunkara

Dos jóvenes estudiantes que murieron congelados, en agosto de 1999, en el tren de aterrizaje de un avión de Sabena, en el que trataban de llegar a Europa.




Índice

PREÁMBULO	13
LA IMPORTANCIA DE VINCULAR MIGRACIONES Y DESARROLLO	17
CAPÍTULO 1: EL CONTEXTO DE LAS MIGRACIONES	23
1. La globalización: un mundo cada vez más interdependiente	23
2. La realidad actual de las migraciones: causas y consecuencias	26
2.1. Un poco de historia...	26
2.2. Algunas causas...	28
2.3. Consecuencias del hecho migratorio	33
2.4. Líneas de trabajo	36
3. La importancia de la democracia para lograr el desarrollo: incrementar las opciones de las personas	37
3.1. La gobernanza como componente esencial del desarrollo humano	38
3.2. La gobernanza y su aplicación en el contexto africano	42

CAPÍTULO 2: UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO EN EL MAGREB Y ÁFRICA SUBSAHARIANA	47
1. Presentación de las regiones	47
1.1. El Magreb	48
1.2. África Subsahariana	49
2. Presentación de los países	51
2.1. Argelia	51
2.2. Gambia	53
2.3. Mali	55
2.4. Marruecos	57
2.5. Mauritania	59
2.6. Nigeria	61
2.7. Senegal	63
2.8. Indicadores del Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2005	65
 CAPÍTULO 3: LOS FLUJOS MIGRATORIOS PROCEDENTES DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA Y DEL MAGREB HACIA ESPAÑA	 75
1. Las rutas migratorias	75
2. Las repatriaciones	78
3. Datos estadísticos sobre la población extranjera en España	82
4. Presentación de la migración en España por origen de procedencia	88
4.1. Argelia	88
4.2. Gambia	89
4.3. Mali	90
4.4. Marruecos	91
4.5. Mauritania	92
4.6. Nigeria	93
4.7. Senegal	94
 CAPÍTULO 4: MARCO LEGAL, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON MIGRACIONES Y DESARROLLO	 97
1. Documentos y prácticas de organismos internacionales	98
1.1. Tratados internacionales	98

• La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos	98
• La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul)	100
• La Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias y otros documentos destacados de la OIT	102
• La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	105
• La Convención sobre los Derechos del Niño	105
• Otros convenios sobre la tortura y el tráfico de personas	107
1.2. Resolución de Naciones Unidas sobre Migración internacional y desarrollo	108
1.3. Programas y actuaciones de gobernanza multilaterales en el Magreb y en el oeste de África	109
• Programa del PNUD para la Gobernanza en la Región Árabe (UNDP-POGAR)	110
• Iniciativa de Buena Gobernanza para el Desarrollo (GfD)	110
• Iniciativa de Género y Ciudadanía	111
• Fortalecimiento del Estado de derecho	112
• Iniciativa OCDE Buena Gobernanza para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África (MENA)	114
• El Club de Sahel y del Oeste de África (SWAC)	116
• La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)	117
1.4. Iniciativas de la Organización Internacional de Migraciones	117
2. Políticas y documentos de la Unión Europea	121
2.1. Los derechos humanos en la Unión Europea	122
2.2. La gobernanza desde la perspectiva de la Unión Europea	125
2.3. La cooperación europea con África y el Magreb	126
• Las políticas regionales de la Unión Europea	126
• El compromiso de la Unión Europea con los objetivos del milenio	129
• La Estrategia de la Unión Europea para África	131
• La Asociación Euromediterránea	134
2.4. La inclusión del concepto de codesarrollo dentro de la UE	136
• Comunicación “Migración y Desarrollo: Algunas orientaciones concretas”	137

• Comunicación “Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”	139
• Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat, julio de 2006	141
3. Documentos y legislación española	142
3.1. Los derechos de los migrantes en el ámbito español	142
3.2. La gobernanza desde la perspectiva española	146
3.3. Documentos y legislación española referentes a migraciones y desarrollo	146
• El Plan África 2004-2008	151
• Documentos Estrategias País (DEP)	152
CAPÍTULO 5: ALGUNAS LÍNEAS DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DE MIGRACIONES Y DESARROLLO	157
1. Las dimensiones de las migraciones: la necesidad de adoptar un enfoque global	157
1.1. Migraciones y desarrollo	158
1.2. Gestión de la migración	163
2. Mecanismos de coordinación	170
2.1. Creación de una estructura de coordinación	171
2.2. Creación de un <i>think tank</i>	180
3. Algunas propuestas concretas	181
3.1. Democracia	182
3.2. Desarrollo	186
3.3. Economía y comercio	190
3.4. Empleo	192
• Formación	197
3.5. Información y comunicación	201
CONCLUSIONES	205
BIBLIOGRAFÍA	209
ANEXO	221



Índice de cuadros, gráficos, mapas y tablas

CUADROS

Cuadro 1	Migraciones y agricultura	31
Cuadro 2	Gobernanza y Gobernabilidad: diferencias y ámbitos de aplicación	44
Cuadro 3	Informe de MSF sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos	81
Cuadro 4	Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos	100
Cuadro 5	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias .	103
Cuadro 6	Otros documentos destacados de la OIT	104
Cuadro 7	Programa del PNUD para la Gobernanza en la Región Árabe. UNDP-POGAR	113
Cuadro 8	Iniciativa OCDE Buena Gobernanza para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África, MENA. (GfD, POGAR)	115
Cuadro 9	Gobernanza y desarrollo: aspectos centrales desde la perspectiva de la Unión Europea	125
Cuadro 10	La cooperación europea con los países ACP	127

Cuadro 11	La cooperación europea con los países mediterráneos	127
Cuadro 12	La política europea de vecindad	128
Cuadro 13	Objetivos de la Estrategia de la UE para África	132
Cuadro 14	La primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court	139
Cuadro 15	Actuaciones, programas e iniciativas de España	147
Cuadro 16	El codesarrollo en el Plan Director de la Cooperación Española	149
Cuadro 17	Propuestas del Plan de Acción de Rabat sobre Migración y Desarrollo	160
Cuadro 18	Propuestas del Plan de Acción de Rabat sobre migración legal e irregular	166
Cuadro 19	Propuestas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en el campo de la democracia	184
Cuadro 20	Propuestas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en el campo del desarrollo	187
Cuadro 21	Gobernanza y desarrollo: aspectos centrales desde la perspectiva de la UE	191
Cuadro 22	Propuestas en el campo del empleo del Plan europeo de política en materia de migración legal	193
Cuadro 23	Propuestas del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía sobre empleo	194
Cuadro 24	Propuestas del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía sobre formación	198
Cuadro 25	Propuestas sobre formación del Plan de política en materia de migración legal	199
Cuadro 26	Propuestas sobre conocimientos e información del Plan de política en materia de migración legal	201

GRÁFICOS

Gráfico 1	Tipos de embarcaciones	78
Gráfico 2	Repatriaciones desde España	79
Gráfico 3	Residentes africanos en España	84
Gráfico 4	Extranjeros con autorización de residencia en vigor	85
Gráfico 5	Africanos con tarjeta de residencia con relación al total de población extranjera	86
Gráfico 6	Población argelina en España por CCAA (%)	89
Gráfico 7	Población de Gambia en España por CCAA (%)	90

Gráfico 8	Población de Mali en España por CCAA (%)	91
Gráfico 9	Población marroquí en España por CCAA (%)	92
Gráfico 10	Población mauritana en España por CCAA (%)	93
Gráfico 11	Población nigeriana en España por CCAA (%)	94
Gráfico 12	Población senegalesa en España por CCAA (%)	95
Gráfico 13	Porcentaje de la AOD destinado a África, 2003	131
Gráfico 14	Migraciones y desarrollo	159
Gráfico 15	Gestión de la migración	164
Gráfico 16	Las propuestas del “espíritu de Rabat”	175
Gráfico 17	Actividades y actores	176
Gráfico 18	Mecanismo de coordinación	179

MAPAS

Mapa 1	Corrientes migratorias desde África hacia España	76
Mapa 2	El Sistema de Vigilancia Integrado Exterior	77
Mapa 3	Tipos de embarcaciones	78

TABLAS

Tabla 1	La recepción de remesas en África subsahariana	35
Tabla 2	Datos generales de Argelia	52
Tabla 3	Datos generales de Gambia	54
Tabla 4	Datos generales de Mali	56
Tabla 5	Datos generales de Marruecos	58
Tabla 6	Datos generales de Mauritania	60
Tabla 7	Datos generales de Nigeria	62
Tabla 8	Datos generales de Senegal	64
Tabla 9	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	66
Tabla 10	Pobreza humana y pobreza de ingresos	67
Tabla 11	Tendencias demográficas	68
Tabla 12	Avances y retrocesos: supervivencia	69
Tabla 13	Alfabetización y matriculación	70
Tabla 14	Desempeño económico	71
Tabla 15	Desigualdad ingresos o consumo	72
Tabla 16	Índice de desarrollo relativo al género	73
Tabla 17	Inmigrantes en España, según región de origen	83
Tabla 18	Población extranjera por sexo, país de nacionalidad y edad	87

Tabla 19	Migrantes asistidos por la OIM por regiones de origen y destino, 1994-2003	118
Tabla 20	Migrantes subsaharianos detenidos en Marruecos en 2001	120
Tabla 21	Los 10 primeros países africanos receptores de remesas oficiales en % del PIB	121



Preámbulo

El siguiente estudio, cuyo título es *Migraciones y Desarrollo: Estrategias de acción en el Sahel Occidental*, queda enmarcado dentro de la investigación encargada por la FIIAPP al IUDC sobre “Potencialidades de España como actor clave en Europa en el diseño de estrategias sobre migraciones y desarrollo en el Sahel Occidental”.

El texto que se presenta a lo largo de las siguientes páginas es el resultado de los dos informes realizados para dicha investigación. En el primero se analizaron las características de los flujos migratorios de las áreas escogidas del Magreb y África Subsahariana hacia España, las rutas establecidas, así como las causas y consecuencias de la migración en países de origen, tránsito y destino. A la luz de los documentos estudiados, junto con los textos y la doctrina generada en los últimos meses al calor de la Conferencia de Rabat y del Diálogo de Alto Nivel para la Asamblea General de Naciones Unidas, se han ido trabajando una serie de recomendaciones que intentan incluir y optimizar el trabajo del numeroso grupo de actores involucrados en lo que debería ser una política global de migraciones y desarrollo. En este sentido se ha intentado contribuir a la propuesta española de Hampton Court, así como al “espíritu de Rabat”, impulsado también por España, entre otros países. En efecto, a lo largo de los últimos meses hemos asistido a numerosos debates en torno al tema que aquí nos ocupa. Si antes el problema era la ausencia de estas aproximaciones en las agendas políticas y en los

análisis sobre las materias referentes a migraciones y desarrollo, en la actualidad nos encontramos con una presencia constante de las mismas en los discursos.

Los retos que se plantearon en el segundo informe se referían a las acciones y medidas que puedan articular lo vertido en la primera fase, intentando que éstas, tal y como se podrá analizar a lo largo de las siguientes páginas, no se ciernen estrictamente al ámbito “de lo inmediato, de lo humanitario”. La política de inmigración española se ha caracterizado durante mucho tiempo por su escasa planificación, y su inmediatez, entre otras características que podrían definirla. No obstante, en la actualidad parece que se ha dado un giro en estas cuestiones, cambio que no debe ser olvidado ante las presiones externas, ya que es el que marcará la diferencia.

Por lo tanto, si España quiere posicionarse como actor clave en la Unión Europea, como ha sido su intención este último año, en el diseño de políticas sobre migraciones y desarrollo, se requiere coherencia, planificación coordinada y estrategias integrales de desarrollo y de gestión de los flujos migratorios. En este sentido, aunque los flujos provenientes del África Subsahariana han ido incrementándose y las situaciones padecidas en nuestras fronteras marítimas han sido, y son, dramáticas, el trasfondo es mucho más profundo, lo que obliga a realizar análisis exhaustivos, y a recuperar la memoria histórica, cuyos datos pueden ayudar a comprender las actuales realidades. En cierta manera, se retorna al debate, en este caso con las migraciones como alarma o parche a nuestros Estados de bienestar, sobre los derechos humanos, la ciudadanía, el desarrollo y las interdependencias entre todas estas dimensiones.

Este estudio tiene como objeto generar conocimiento en torno a los debates existentes entre migraciones y desarrollo en los países africanos con mayor migración hacia España. Para ello, se busca realizar un diagnóstico aproximativo de los flujos migratorios y de la sinergia que se establece con los procesos de desarrollo de las zonas de origen, así como presentar recomendaciones que sirvan de orientación a las políticas públicas. Los avances parten de una lógica de intervención holística, o integral, que englobaría los debates inclusivos sobre migraciones y desarrollo, en un momento bisagra donde el análisis de las migraciones se amplía, y donde se requieren muchos esfuerzos coordinados a través de distintas políticas que se van entrelazando.

Para ello, en un primer momento, se analizan los flujos migratorios provenientes del Magreb y de África del Oeste hacia España, mostrando, desde la perspectiva de gestión de flujos, la importancia de vincular migraciones y desarrollo. Para entender el contexto en el que se dan estos flujos, se ha considerado imprescindible presentar la situación socioeconómica de las regiones y los países objeto de estudio (Argelia, Gambia, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria y Senegal), mediante algunos de los principales indicadores económicos y sociales de esos

países. Asimismo, se describirá la realidad migratoria de estas regiones hacia España, analizando la evolución de las rutas migratorias, así como los datos de población extranjera en España. Se pretende, a partir de esta aproximación a las cuestiones de migraciones y desarrollo, apuntar algunas de las causas y consecuencias de este hecho migratorio. Finalmente, y en consonancia con la relevancia que han adquirido estos temas tanto en la agenda española como en la Europea, e incluso en la internacional, se analizarán los principales documentos y políticas que tratan de diseñar un enfoque de gestión de flujos migratorios.

A continuación, se tratará de ofrecer el contexto teórico en el que se ha considerado oportuno enraizar las propuestas, para ir desglosando los conceptos que las avalan. Cobran una especial importancia en este sentido los conceptos de democracia y gobernabilidad. Asimismo, en consonancia, y buscando coherencia con los trabajos realizados por el Centro de Studi di Politica Internazionale (CeSPI), se han utilizado dos de sus gráficos¹, adaptados a nuestra realidad para integrarlos en el informe. El primero de ellos remite a un análisis sobre las migraciones y el desarrollo de las zonas objeto de estudio, mientras que el segundo gráfico, referente a la gestión de los flujos, puede contribuir al debate en torno a la definición de políticas españolas y europeas sobre migración y desarrollo y a la ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional en el África Occidental.

Buscando la coherencia de las políticas y de los documentos doctrinales, se han ido intercalando y visualizando las posibles propuestas o líneas de acción concurrentes en los documentos que se han considerado estratégicos a la hora de realizar este estudio. A su vez, también se ha intentado coordinar las reiteradas propuestas de los diversos escenarios.

Por último, nos gustaría agradecer a la FIIAPP los recursos humanos y técnicos que han puesto a nuestra disposición, así como al IUDC, y a las personas que han colaborado con sus aportaciones y reflexiones a este informe, haciendo especial mención a J. Sebastián Ortiz.

Notas

¹ CESPI and SID: "European Migration Policies towards Africa. Trends, impact and outlook", Policy Paper, International Conference, Migrations and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations. Rome, 2006.



La importancia de vincular migraciones y desarrollo

La importancia de vincular el ámbito de las migraciones con el desarrollo en los análisis y las actuaciones, así como de encontrar coherencia en las acciones desempeñadas por la cooperación para el desarrollo en los países que están siendo emisores y lugares de tránsito de flujos migratorios, se impone de manera paulatina.

Durante el último año hemos podido apreciar el incremento de seminarios, reuniones y documentos al respecto, que se han visto acelerados por la celebración de la Asamblea General de Naciones Unidas, y la constitución del Grupo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, que trata de reflexionar sobre los aspectos multidisciplinarios de la migración y el desarrollo, con objeto de identificar los caminos adecuados, así como las medidas apropiadas, para maximizar el impacto positivo de las migraciones en los procesos de desarrollo, y minimizar los aspectos negativos de las mismas.

Migraciones y desarrollo aparece así como un binomio de forma reiterada. En este sentido cabe señalar también la Conferencia Euroafricana donde se pretende avanzar en la elaboración de un plan que combine la gestión de los flujos y la puesta en valor de la migración como factor de desarrollo. El objetivo de la Conferencia, en palabras del Ministro Moratinos, es “conseguir que los países implicados en las rutas migratorias aborden de manera concertada las distintas secuencias del proceso; es decir, la emigración, la inmigración, la integración y el retorno”¹. Del discurso oficial se desprende una lógica de intervención holística, o integral, que

englobaría los debates inclusivos sobre migraciones y desarrollo. Pareciera que por fin nos encontramos en un momento bisagra donde la lógica de análisis de las migraciones se amplía, y donde son necesarios esfuerzos coordinados a través de distintas políticas.

Los debates sobre migraciones y desarrollo se encaminan hacia un trabajo coordinado de políticas de inmigración, integración y cooperación para el desarrollo. Este espíritu de “gestión de las migraciones” para obtener resultados que aporten ganancias a los países receptores, emisores y de tránsito resulta sumamente complejo, ya que esta gestión suele responder en demasiadas ocasiones a argumentos economicistas, que resultan ser beneficiosos para los países del norte, y que distan mucho de aportar soluciones generadoras de desarrollo para los países de los que provienen los flujos migratorios.

Para contribuir al análisis de estas cuestiones, este informe trata de contextualizar los flujos migratorios procedentes de tres países del Magreb (Marruecos, Mauritania y Argelia) y cuatro países del África Subsahariana (Mali, Senegal, Gambia y Nigeria); siendo éstos los países africanos con mayor número de ciudadanos en España. Para ello se analizan los datos socio-económicos de estas regiones y países, datos que muestran una brecha creciente y significativa en el índice de desarrollo humano entre regiones con características socioeconómicas similares. Teniendo en cuenta esta realidad, el diseño de políticas no debe centrarse en medidas de control o incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), porque esas acciones serán un paliativo, que no incidirá en las causas que originan esas situaciones. La necesidad de acercarse a las migraciones y al desarrollo de manera integral requiere una mayor coherencia en el diseño de las políticas, lo que implica esfuerzos de numerosos actores y de los países que conforman un triángulo en los flujos migratorios de carácter transnacional.

En efecto, en los últimos años, España ha conocido un importante crecimiento de los flujos de entrada de inmigrantes, lo que ha llevado los temas migratorios al centro del debate público y de la agenda política, en principio con un interés particular hacia los flujos provenientes de América Latina, que constituyen el grueso de la migración hacia España, pero también con un interés creciente por aquellos que se acercan a nuestro país provenientes del Magreb o de África Subsahariana. La gravedad de algunas de las situaciones que se han vivido en nuestra frontera sur obliga a girar la vista hacia nuestros vecinos de África. La situación geográfica de nuestro país, como puerta de entrada al mundo rico en lo que algunos denominan la frontera más desigual del mundo, le otorga un papel protagonista en los procesos de desarrollo y de gestión de las migraciones, por la implicación que tiene la entrada en nuestro país tanto para la sociedad española en su conjunto como para la europea en general. Y en cuanto al desarrollo, porque el

compromiso que ha adquirido en la lucha contra la pobreza le obliga a adoptar una visión integral del mismo, buscando la coherencia en las diferentes políticas que implementa.

Conviene señalar que, en realidad, la migración africana, salvo el caso de Marruecos, ha tenido poco peso sobre el volumen total de los flujos migratorios, ya que éstos, en relación con las migraciones procedentes de América Latina o incluso de Europa del Este, son poco significativos en términos brutos. Si bien es cierto que la afluencia de migrantes es cada vez más elevada, así como la modificación de las rutas en función de las medidas adoptadas por parte de España y la Unión Europea en sus esfuerzos por establecer dispositivos para luchar contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular. En definitiva, el momento actual configura a África como continente prioritario para la acción exterior, al tiempo que muestra la relevancia de sus flujos migratorios hacia el exterior, no tanto por su volumen, si no por sus circunstancias. Así mismo, el potencial de sinergia del espacio euromediterráneo, y los intereses geoestratégicos de la región, hacen que el continente se sitúe en el centro de la agenda internacional.

Así lo afirmaba, tras su viaje por seis países africanos para impulsar el Plan África, el propio Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos: “La presencia y las relaciones institucionales de España con el África Subsahariana han sido tradicionalmente escasas y, en algunos casos, meramente testimoniales. Su anclaje en el pasado ha vuelto la espalda a la defensa de los intereses mutuos, así como a las necesidades del presente y los retos del futuro. En la línea emprendida por el Gobierno, los instrumentos para este cambio son la legalidad internacional, la acción desde el seno de la Unión Europea y la creación de un clima de confianza mutua, basado en relaciones de igualdad y respeto, así como en el reconocimiento de la soberanía e idiosincrasia de cada uno de estos países”².

Los países objeto de análisis, y las regiones donde se ubican, resultan de interés para España por diversas razones, entre las que destacan aspectos geopolíticos (en términos de estabilidad y seguridad en las fronteras), demográficos (con importantes presiones que pueden tener consecuencias para Europa) o económicos (con grandes disparidades de desarrollo, comerciales, etc.). También resultan relevantes para España las relaciones comerciales, y las inversiones españolas en los países de la región, destacando Argelia, Marruecos, Mauritania, Nigeria y Senegal como países donde hay fuertes intereses comerciales. Si se atiende a los flujos, representan los países africanos con mayor volumen de población en nuestro país, y sus comunidades empiezan a tener un peso relevante, siendo Marruecos el país con un número más elevado de población en el conjunto total de España. Cuatro de ellos, Marruecos, Argelia, Mauritania, y Senegal, son además países prioritarios para la cooperación española, que ha elaborado sus respectivos Documentos de

Estrategia País. También se están intensificando las relaciones diplomáticas desde septiembre de 2005, y se están impulsando nuevos acuerdos de readmisión.

Por otra parte, la acción exterior española se comprometió y apostó por la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otras cosas incrementando su presupuesto para África en un 272%, pasando de 33 millones de euros en 2003 a 90 millones en 2006. La actual agenda internacional de cooperación para el desarrollo ha adoptado como eje central los Objetivos del Milenio, a los que se comprometieron los países, entre ellos España, en la Asamblea del Milenio de Naciones Unidas, en septiembre del 2000. El reto que todos afrontan en este campo es la lucha contra la pobreza, y dadas las condiciones de las poblaciones africanas, este continente se ha convertido en el principal objetivo de las políticas de desarrollo. Del mismo modo parece reseñable, en el ámbito internacional, y teniendo en cuenta la apuesta española por el multilateralismo, la importancia del Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que tuvo lugar en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006.

Por su parte, debido a su situación geoestratégica, España se ha configurado como país clave en estos momentos para la Unión Europea, y para el control de su frontera exterior. Así, como parte de la Unión Europea, España ha adquirido una serie de compromisos con sus vecinos del sur, tanto por la centralidad de la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico, como por el impulso en nuevos procesos de asociación en los que nuestro país ha jugado un papel central, acogiendo por ejemplo la primera reunión de alto nivel entre responsables políticos del norte y el sur del Mediterráneo, dando lugar a lo que se conoce como el Proceso de Barcelona; la Asociación Euromediterránea. Finalmente, la adopción de una nueva política europea de vecindad, que busca la creación de un “anillo de amigos” en las fronteras este y sur de la Unión Europea constituye una nueva razón de fuerza para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de los países que en este estudio se analizan.

Esta importancia quedó traducida en la celebración de la conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006, con el objetivo de buscar una ‘gestión ordenada de los flujos migratorios’ de África Subsahariana a la Unión Europea y el ‘fomento de la sinergia positiva entre migración y desarrollo’. La finalidad es conseguir que los países implicados en las rutas migratorias ‘aborden de manera concertada’ los fenómenos de ‘la emigración, la inmigración, la integración y el retorno’. El Plan de Acción pretende reforzar la capacidad de las naciones africanas para controlar sus fronteras y desarrollar una cooperación ‘operativa, policial y judicial’ frente al tráfico de personas. La reunión de Rabat se inscribe en un marco más amplio de iniciativas de diálogo continental, regional y bilateral que incluye la celebración de una Conferencia

Euro-Mediterránea sobre Migraciones —aún sin fecha—, la negociación de amplios acuerdos de readmisión con Marruecos y Argelia y el inicio de conversaciones con Libia sobre esta materia.

En definitiva, teniendo en cuenta el contexto internacional, europeo y nacional, es imprescindible iniciar un proceso de reflexión en torno a la necesidad de vincular migraciones y desarrollo, más si cabe cuando hablamos del continente africano y de sus relaciones con España. Éste es el objetivo que se propone este documento, en el que se analizará la situación de desarrollo de los países africanos con mayor inmigración hacia España y la configuración de esos flujos, para entender la realidad ante la que nos encontramos y poder apuntar algunas de las causas y consecuencias de esos movimientos de población. Tras esta primera aproximación descriptiva, se tratará de encuadrar estos fenómenos dentro de un contexto global en el que se resalta, por la importancia en este campo, la interdependencia y la necesidad de una mayor democracia y gobernabilidad.

Esto permitirá a continuación un análisis contextualizado de los principales documentos que desde la doctrina española, europea e internacional, abordan en la actualidad el binomio migraciones y desarrollo, y que nos permitirán avanzar hacia la definición de un enfoque global que tenga en cuenta las diversas dimensiones de las migraciones y el desarrollo. El estudio se cerrará con algunas propuestas concretas que buscan mejorar la coherencia y la coordinación en la elaboración de políticas en este campo.

Notas

¹ *El País*, jueves 18 de mayo de 2006.

² MORATINOS, Miguel Ángel: “El compromiso ético y político con África”, Real Instituto El Cano, 20/12/2005.



Capítulo 1

El contexto de las migraciones

“La globalización no es corriente por la que navegan todos los barcos.”¹

1. La globalización: un mundo cada vez más interdependiente

Un paso imprescindible antes de adentrarse en el análisis de propuestas en el ámbito de las migraciones y el desarrollo es comprender el contexto en el que se dan; entender sus características ayuda, sin duda, a abordar el fenómeno con un enfoque global. Actualmente, como señala la Comisión Económica para África de Naciones Unidas², la mayoría de las respuestas de los gobiernos, tanto africanos como europeos, para una mejor gestión de las migraciones son fragmentadas.

Conviene por tanto recordar que nos hallamos en un mundo de creciente interdependencia, donde los fenómenos no pueden entenderse de forma aislada, sino interrelacionadamente. En este sentido, la actual economía global, basada en la liberalización financiera, en la apertura comercial y en la libertad del mercado, otorga un carácter determinado a las migraciones, principalmente en el caso de los movimientos de trabajadores, que se ven obligados a adaptarse a la libre movilidad del resto de los factores de producción, entre ellos el capital, por la gran libertad que tienen hoy las empresas para situarse donde les sea más conveniente. Asimismo, algunas de las consecuencias del actual modo de producción obligan a desplazamientos de población, por motivos económicos, políticos (ya argumentaba Montesquieu que los seres humanos se mueven siempre en busca de libertad

y riqueza) o incluso medio ambientales (por la destrucción de los recursos naturales que obliga a la búsqueda de nuevos hábitats y medios de subsistencia). Además de esto, los actuales cambios demográficos y sociales propiciados por el envejecimiento de la población en las economías avanzadas y por el crecimiento de las tasas de natalidad en los países en desarrollo se identifican entre las causas que motivan las migraciones internacionales.

Dentro de las dinámicas de la globalización, algunos países se ven más beneficiados, mientras que otros, los más pobres, se ven excluidos de las ganancias que ésta genera. El continente más marginado en este sentido es África, cuyos datos económicos, de pobreza, y sociales, de calidad de vida, son especialmente dramáticos. Y todo ello a pesar de haber sido un gran contribuyente al desarrollo de la economía global, a través de mano de obra esclava o de recursos naturales que ayudaron a la industrialización, e incluso a la revolución tecnológica (con minerales como el coltán). Además, esa marginación se ve agravada por determinadas políticas proteccionistas, de subvención, por ejemplo en el seno de la Unión Europea frente a productos provenientes de África, principalmente agrícolas y textiles.

Ante esta situación, la migración se convierte muchas veces en la única opción para lograr una vida digna, aun con el riesgo que supone emprender esa aventura, convirtiéndose así los africanos en viajeros clandestinos de la globalización. Frente a ello, la única solución pasa por una mejora en las condiciones económicas y sociales en los países de origen de las migraciones, por la construcción de un marco democrático que fomente la participación ciudadana, y por la creación de empleo.

A pesar de estos problemas, conviene insistir en los aportes de las migraciones, además de algunas incoherencias que pueden plantear. Respecto a lo primero, las remesas de los migrantes se han convertido en uno de los principales recursos para muchos países africanos, y, sin perder de vista que son flujos privados, pueden llegar a tener un gran impacto en los procesos de desarrollo, si se crean los canales adecuados y se disminuyen los costes de envío. Es por tanto necesario reconocer las aportaciones internacionales de las migraciones al desarrollo, en términos económicos, sociales, culturales, e incluso de estabilidad política. Además, para las economías del Norte, y española en particular, la mano de obra que aportan, así como su contribución a través de los impuestos y su papel en el mantenimiento de nuestros sistemas de pensiones, por no hablar de la riqueza que supone el encuentro entre culturas diversas, son cada vez más importantes. Y esto sin mencionar el importante volumen de actividades de la economía sumergida, que en España supone entre el 20 y el 25% del total, según datos ofrecidos por Joaquín Estefanía en su conferencia “Europa y la inmigración. Una relación difícil”³. El efecto llamada de esta

situación es indudablemente uno de los más fuertes; la última regularización ha supuesto un avance en este sentido, al sacar a la luz empleos antes pertenecientes a esta economía sumergida. En cuanto a incoherencias, y por poner sólo un ejemplo, mientras 20.000 africanos de profesiones cualificadas (como médicos, agrónomos, economistas, etc.) abandonan África cada año (sólo un 65% regresa), para paliar las carencias humanas derivadas de esta migración, 100.000 expatriados están empleados en África, con un coste de 4 billones de dólares al año⁴. Es el drama de la fuga de cerebros.

En definitiva, las migraciones suponen un gran coste, pero también una gran oportunidad, siendo en cualquier caso imparables a corto plazo. En un mundo crecientemente interdependiente, la movilidad de las personas es necesaria, lo que plantea la necesidad de gestionar, en beneficio de todos, los flujos migratorios. Así, las políticas en este campo han de entender las necesidades y los intereses de los países de origen, tránsito y destino, y de las personas involucradas, y alejarse de ópticas en las que prima exclusivamente la seguridad, como ya pasa en el campo de la cooperación para el desarrollo. Las migraciones, al igual que otras dimensiones del actual sistema de relaciones internacionales, sólo pueden entenderse si se analizan todas las relaciones e interdependencias entre sus componentes, y se adoptan instrumentos nacionales e internacionales para su correcta gestión. Para ello, los debates han de incluir cuestiones legales (como la ratificación de convenciones internacionales de derechos humanos o la firma de acuerdos de regulación de flujos), pero también de desarrollo en origen, de integración en destino, de lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos o de mejora de las condiciones del comercio internacional, por citar sólo algunas.

En este sentido, uno de los primeros pasos, que parece vislumbrarse en los últimos encuentros celebrados en torno a estas cuestiones, es la creación de canales de comunicación y cooperación regionales y bilaterales entre los países de origen, tránsito y destino de las migraciones para el diseño de estrategias conjuntas. Estos encuentros, que han de ser transparentes y democráticos, deben abrir espacios a otros actores involucrados, como las diásporas o el sector privado, a través de la creación de amplios partenariados que contribuyan a la gobernanza nacional y global. Esta forma de abordar los movimientos migratorios permitirá mejorar las relaciones bilaterales y multilaterales entre los países, manteniendo un diálogo estable, que facilitará el intercambio de información, experiencias, beneficios y conocimientos en el campo de las migraciones y el desarrollo. A lo largo de esta investigación se analizarán los logros conseguidos, estudiando las propuestas y recomendaciones que han ido surgiendo en las últimas conferencias regionales e internacionales sobre migraciones y desarrollo.

A pesar de los avances en la creación de espacios de reflexión y negociación política, es importante tener presente que nos hallamos ante un fenómeno complejo, de causas profundas, que requiere actuaciones sostenidas en el largo plazo. Ante ello, de nada sirven discursos alarmistas, que fomentan gran confusión ante una opinión pública que demanda medidas urgentes, la mayor parte de las veces inadecuadas. A día de hoy, las migraciones han desbancado al terrorismo como principal preocupación de los españoles, en gran parte a raíz de las llegadas de cayucos a las fronteras sur. Sin embargo, esta percepción no refleja la realidad de unos datos que muestran la marginalidad de los inmigrantes africanos en nuestro país. Javier de Lucas⁵ advertía de la necesidad de huir de discursos centrados en cuestiones de orden (imperantes hasta hace poco en nuestro país), o incluso de emergencia, humanitarios (como los actuales), para comenzar a tratar las migraciones desde un enfoque global, coherente, que tenga en cuenta su dimensión internacional y que se centre en los derechos de los migrantes, a través de su reconocimiento, con la creación de medidas de integración y ciudadanía. La adopción de un plan estratégico en este campo sería uno de los mayores aportes en este sentido.

Las migraciones requieren por tanto un trabajo a largo plazo, que pasa por una gestión adecuada, a la vez que exige medidas eficaces en el desarrollo de los países de origen, incrementando las opciones de aquellos que se ven obligados a emigrar. El desarrollo será sin duda un punto de partida, sobre una base democrática, en la que se trabajen estructuras de gobernanza que permitan a las personas participar y que sus opciones y demandas sean escuchadas.

2. La realidad actual de las migraciones: causas y consecuencias

2.1. Un poco de historia...

A pesar del creciente interés por estos temas, reflejado en una presencia cada vez mayor en los medios de comunicación, lo cierto es que la migración no constituye un fenómeno nuevo. En realidad la propia historia de la humanidad es una historia de migraciones y mestizajes, a la que ni nuestro país, ni nuestro continente, ni el continente africano, han sido ajenas. Así, entre los siglos XV y XVII, muchos europeos partieron hacia el “Nuevo Mundo” en busca de fortuna, y se calcula que más de 40 millones de europeos salieron de sus países, principalmente hacia América, entre 1815 y 1915, debido a las presiones que ejercía la recién iniciada revolución industrial.

También África ha sido escenario de numerosos movimientos de población, tanto internos, por motivos económicos o por conflictos, como hacia el exterior, algunas veces forzados, como fue el caso del comercio de esclavos. Las migraciones internas son habituales en un continente cuyas fronteras fueron establecidas de forma artificial, dividiendo así a grupos étnicos que siguen desplazándose de forma natural (por ejemplo en la región de los Grandes Lagos, pero también entre Nigeria y Benin o entre Costa de Marfil y Burkina Faso). También se dan migraciones por razones económicas políticas o sociales, siendo muy numerosos los refugiados. Según el ACNUR actualmente existen 6 millones de refugiados fuera de su país y 20 millones de desplazados en su propio país. Estos movimientos se enfrentan a una grave carencia de infraestructuras de acogida, inflando aún más unos *bidonvilles* ya de por sí insostenibles.

Entre los flujos hacia el exterior podemos citar desde las migraciones forzadas durante la esclavitud, principalmente hacia Estados Unidos, hasta las actuales migraciones. Sin olvidar que, tras la segunda guerra mundial, el norte de Europa apeló a la inmigración para sostener su crecimiento económico, en un principio procedente de los países del sur de Europa (como España, Italia y Portugal), y más tarde del Magreb. Europa se ha convertido así en el principal destino de los migrantes africanos, en parte por la herencia y los lazos de la colonización, y la imagen idílica que se proyectó de las metrópolis, y, posteriormente, por el impacto de los medios de comunicación de masas, que reavivan esa percepción. Como señala Albert Kasanda Lumembu⁶, la emigración subsahariana hacia Europa es relativamente reciente, ya que comienza tras la segunda guerra mundial, y tiene su apogeo en los años 80 y 90. Las malas condiciones económicas del continente, los desastres naturales a los que se enfrenta (desertificación, sequía, etc.), los conflictos armados, la ausencia de estabilidad política, la debilidad del Estado de derecho, entre otros factores, explican algunos de los motivos para tomar la decisión de partir.

Pero también encontramos movimientos en el otro sentido, a saber, norte-sur. Por ejemplo, durante la colonización se crearon colonias de población que daban salida al exceso de mano de obra europea. África también ha conocido movimientos económicos, tanto en el periodo de la colonización, en búsqueda de los recursos africanos, que ayudaron en parte a la propia revolución industrial, como en la actualidad, con la alta presencia de empresas extranjeras para la extracción de esos recursos, algunos de los cuales, como la columbita-tantalita (coltán) son muy importantes en la actual era tecnológica. Este mineral estratégico poco conocido es esencial para las nuevas tecnologías, ya que los misiles balísticos, las armas 'inteligentes' o los teléfonos móviles dependen de él. El 80% de las reservas mundiales se encuentran en África, sobre todo en la República Democrática del Congo, en la zona ocupada por los ejércitos de Ruanda y Uganda. Según las Naciones

Unidas, el tráfico ilegal de coltán es una de las razones de una guerra que, desde 1997, ha matado a más de un millón de personas. Esta extracción choca demasiado a menudo con el derecho de los pueblos a disponer de sus recursos, enunciado en la propia Carta de Banjul.

Finalmente, es un continente que por su belleza natural atrae cada vez a más turistas, llegando a situaciones contradictorias, como la vivida estos meses en Saint Louis, donde los turistas ven cómo la población local se afana en la construcción de piraguas para abandonar el lugar. La población africana se ha visto así, a lo largo de su historia, vendida, colonizada y ahora expulsada por las duras condiciones de vida a las que se enfrenta. Han visto demasiadas veces cómo los derechos mercantiles pasan por encima de los derechos humanos.

Pero además de la pobreza, en un mundo dominado por los medios de comunicación, los africanos no son ajenos a las expectativas que vende la globalización, y ven en el mundo rico una oportunidad, el mismo sueño que hace décadas llevó a los españoles hacia América Latina, y ya antes hacia el “Nuevo Mundo”. Esto explica la creciente presencia de migrantes senegaleses, cuyo país no es el que peor situación tiene en el continente, al contar con un Gobierno y una economía relativamente estables. Es decir, que no sólo la miseria expulsa, como podría ser el caso de Mali (país del que más inmigrantes han salido en los últimos tiempos), sino también la falta de expectativas, la frustración y la esperanza de la gran mejora de las condiciones laborales en Europa.

Estos movimientos son inevitables, por lo que hay que ser consciente de la imposibilidad de pararlos. Es necesario, no obstante, aprender a gestionarlos para evitar las situaciones extremas que se viven tanto en los países de origen como en nuestras fronteras.

2.2. Algunas causas...

El actual modelo económico de organización global de la producción, basado en la liberalización, ha dejado fuera a uno de los factores de la producción: la fuerza de trabajo. Las políticas actuales buscan como único objetivo el beneficio, lo que llevó a la deslocalización de las empresas europeas a aquellos lugares donde la mano de obra era más barata. Hoy buscan incluso una deslocalización local, haciendo uso de una inmigración cuya situación les impide exigir sus derechos como trabajadores regulares. El ser humano queda reducido a una condición de mercancía y es puesto a disposición de la economía neoliberal.

Desde esta óptica, la inmigración es necesaria para Europa, por una parte porque permite acceder a una mano de obra más barata, pero también por razones demográficas, ya que las tendencias al envejecimiento de las poblaciones europeas

hacen necesario disponer de una mano de obra extranjera. Este mismo fenómeno se produjo tras la segunda guerra mundial, cuando Europa requirió mano de obra extranjera, principalmente en las industrias siderúrgicas, por ejemplo en Francia. Pero además, el propio mantenimiento de los Estados de bienestar exige una contribución a la seguridad social que en el futuro requerirá de los trabajadores jóvenes extranjeros, frente al creciente número de pensionistas europeos. La importancia de la población inmigrante en las economías de los países ricos pudo comprobarse durante la reciente huelga de inmigrantes en Estados Unidos.

Este orden global, basado en la concentración de los poderes políticos y económicos en el norte, frente a la escasez en el sur, ha llevado al extremo las desigualdades en términos de riqueza, con regiones separadas por muros que se pretenden infranqueables (la “Europa Fortaleza”), llevando a lo que algunos denominan un nuevo *apartheid* global. Sin embargo, como señala Chakravarthi Raghava: “En un mundo de ganadores y perdedores, los perdedores no desaparecen por arte de magia, prueban suerte en otro lugar”⁷. Paradójicamente, la principal riqueza de estos países empobrecidos, los recursos agrícolas, se enfrenta a fuertes prácticas de *dumping* por parte de los países ricos, entre otros factores por las subvenciones a la agricultura en la Unión Europea, lo que dificulta aún más su desarrollo. En un continente ya marginado del comercio internacional, estas prácticas no hacen sino agravar la situación.

Además de estos problemas derivados de un orden internacional caracterizado por la creciente desigualdad, existen diversas causas de “empuje” o “atracción” de los migrantes africanos hacia España, que presenta Rickard Sandell en su artículo: “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”⁸.

Causas demográficas

Existen diferentes tendencias y proyecciones de población activa entre los países africanos y España. Por un lado, los países africanos cuentan con una población joven, dado el crecimiento demográfico previsto para los próximos años, que irá incorporándose al mercado laboral, y que buscará vías de salida si no ve cubiertas sus necesidades en su país de origen. Por otro lado, la población española está en un proceso de envejecimiento que hará caer esa tasa en las próximas décadas. Si atendemos al último informe de desarrollo humano del PNUD, de 2005, la tasa anual de crecimiento demográfico del África subsahariana, prevista para el periodo 2003-2015, será del 2,2%, y del 2% para los países árabes. En cambio, en los países de la OCDE, esa tasa cae al 0,5%.

La presión de la creciente población joven de los países africanos requerirá de esfuerzos en el ámbito laboral para acoger a esa mano de obra. Por ello, las políticas

de promoción de empleo en los países del sur del Mediterráneo y del África Subsahariana deben ser una de las prioridades en la agenda de desarrollo. En caso de no responder a estas expectativas laborales, inevitablemente, al igual que pasó en España en décadas anteriores, esa mano de obra buscará vías alternativas para ganarse la vida.

Por otro lado, para los países europeos, y para España en particular, el envejecimiento de la población tendrá importantes repercusiones en el mercado laboral y en el sistema político. En efecto, cada vez se hará más difícil el mantenimiento de los sistemas de bienestar, al incrementarse la proporción de pensionistas y reducirse la población joven que cotiza. La aportación de los trabajadores extranjeros puede ser muy positiva. Además, el propio mercado laboral requiere de mano de obra joven. Es importante aquí diseñar políticas de empleo coherentes, que fomenten la creación de empleo en los países de origen de la migración y que ayuden a la inserción laboral en los países de destino o acogida, sin que ello vaya en detrimento del desarrollo de los países africanos. En efecto, uno de los problemas a los que se enfrentan en la actualidad los países africanos es la fuga de cerebros, por las escasas expectativas que los jóvenes emprendedores tienen allí. Así, África pierde una media anual de 70.000 personas cualificadas con destino a los países desarrollados, según el cálculo reflejado en el informe de la Comisión para África impulsada por el primer ministro británico, Tony Blair.

Causas urbanísticas

La creciente urbanización de las economías africanas hace prever un éxodo rural importante, como el vivido anteriormente por los países europeos, que incrementará la mano de obra disponible en las áreas urbanas. Este excedente de mano de obra en los núcleos urbanos genera una saturación de los mercados locales, y la aparición de bolsas de pobreza en éstos y en su entorno, ampliando los cinturones de pobreza que se generan en las ciudades con mayor número de población.

El incremento de población en situación de vulnerabilidad y desempleo evidencia situaciones vinculadas a la degradación de los espacios, y a la imposibilidad de mantener una sostenibilidad medioambiental. Según el informe “Ecosistemas y Bienestar Humano”, elaborado por un grupo de expertos convocados por la ONU en el periodo 2003-2005, un crecimiento exponencial migratorio puede reducir la capacidad de la población de utilizar los servicios del ecosistema de una manera sostenible. Y afirman que este crecimiento agravaría la expansión urbana descontrolada, y, debido a la competencia por los escasos recursos naturales, podría generar conflictos sociales, étnicos y políticos internos y transfronterizos.

En este sentido la FAO ha llevado a cabo un programa de investigación orientado al análisis de las diversas funciones que desempeña la agricultura en las sociedades y economías de los países en desarrollo. El estudio analiza el problema de la migración desde el ámbito rural al urbano. El programa Roles de la Agricultura (RoA) se puso en marcha en 2000 en once países, de tres continentes, que representan una amplia variedad de situaciones económicas y ambientales.



CUADRO 1

Migraciones y agricultura

Una de las principales conclusiones del RoA es que una mayor inversión pública en agricultura aunada a políticas agrícolas correctas contribuiría a mantener a la población rural en el campo y reduciría las migraciones.

“La agricultura, con una gestión adecuada, no sólo puede producir alimentos, sino que tiene también repercusiones positivas en ámbitos como la disminución de la pobreza, la seguridad alimentaria, la distribución de la población y el medio ambiente.”

En los últimos 50 años, señala el RoA, unos 800 millones de personas se han trasladado del campo a las ciudades. Mucha gente también ha atravesado las fronteras del sur hacia el norte, y de oriente a occidente.

La población rural representa actualmente más de la mitad —el 60 por ciento— de la población de los países en desarrollo. Se prevé que esa proporción disminuya al 44 por ciento para 2030, conforme millones de personas se trasladen a las ciudades, de acuerdo a un informe del RoA. Es evidente que este éxodo constante tendrá profundas repercusiones sociales, económicas y ambientales.

Las políticas agrícolas adecuadas pueden hacer mucho para regular la emigración rural y reducir la presión sobre los centros urbanos, indica el informe. Esto se traduce en menor contaminación, congestión, crimen y enfermedades causadas por vivir en condiciones de hacinamiento.

Uno de los motivos por los cuales las personas emigran hacia las ciudades es la búsqueda de salarios más elevados. Pero Etiopía descubrió que la inversión en fertilizantes, nueva tecnología y ganado podía reducir las diferencias entre los niveles salariales rural y urbano, y las corrientes migratorias.

La migración rural suele concentrarse en la capital del país y en unas cuantas ciudades. El RoA indica que esta tendencia puede contrarrestarse mediante la creación de ciudades de tamaño medio basadas en el crecimiento de los servicios y la industria del sector agrícola.

El crecimiento agrícola a menudo contribuye a reducir la pobreza más que cualquier otro sector de la economía. Su gran impacto en la pobreza y el hambre

no sólo se percibe en las zonas rurales, sino también en las urbanas. Su efecto es multiplicador. Cada punto porcentual del crecimiento agrícola equivale a una disminución de 1,5 por ciento en la pobreza nacional, aunque los beneficios no necesariamente se distribuyen en forma uniforme entre las ciudades y el campo. En Indonesia, por ejemplo, se atribuyó al crecimiento agrícola una reducción del 50 por ciento de la pobreza rural y del 36 por ciento de la urbana.

Fuente: FAO, Proyecto sobre los Roles de la Agricultura (RoA).



Pero además, el crecimiento de determinados núcleos urbanos (como Dakar o Saint Louis, en Senegal) estaría directamente vinculado a la importancia que han adquirido estos en las rutas migratorias. Si tradicionalmente las ciudades más grandes aglutinaban los movimientos internos de población, y eran receptores de las migraciones rurales, en la mayoría de los casos dentro del propio país; en la actualidad encontramos que estos núcleos son puntos clave en los corredores migratorios. Se trata de ciudades estratégicas de las rutas migratorias que se han configurado como puntos referentes de salida para las migraciones internacionales hacia Europa, y hacia España.

Causas vinculadas al diferencial en el PIB per cápita

Las grandes desigualdades de ingresos son otro de los factores que explican los flujos migratorios. Esa diferencia entre el PIB per cápita en los países africanos y en España es cada vez más importante, principalmente por el crecimiento económico de nuestro país, lo que lo hace cada vez más atractivo para la población africana.

Rickard Sandell concluye su artículo señalando que “existen buenos motivos para creer que los dramáticos cruces de frontera que tuvieron lugar en Ceuta y Melilla el pasado otoño podrían interpretarse como un intento de ‘saltar’. Es decir, que el extraordinario aumento en el poder de ‘atracción’ de España como resultado de su buena evolución económica con respecto al África subsahariana, tanto en el presente como en el pasado, está enviando una poderosa señal de que la situación es mucho mejor en España, de ahí que cualquier subsahariano con dudas acerca de si emigrar o no pueda fácilmente verse impulsado a tomar la peligrosa decisión de cruzar las fronteras españolas en busca de una vida mejor”. No obstante, existen también factores que ‘empujan’ a la emigración: el importante crecimiento demográfico, que creará una importante proporción de población activa, así como la creciente urbanización de las sociedades africanas, que conllevará dificultades para absorber toda la mano de obra urbana. Para hacer frente a estas cuestiones es necesaria una buena política de empleo en estos países. En el marco de la Asociación Euromediterránea se está empezando a incidir en esta cuestión, con la futura celebración de una conferencia sobre empleo en Alemania en 2007.

Como también señala este analista, las medidas restrictivas no han dado sus frutos, y no lo harán teniendo en cuenta la desesperación en la que vive gran parte de la población activa en estos países. Ni la vigilancia en las fronteras, ni la política restrictiva de visados han conseguido parar a los migrantes, sin embargo, sí está teniendo graves consecuencias en el dramatismo de una inmigración clandestina que opta por rutas cada vez más peligrosas, poniendo en riesgo sus vidas, además de contribuir a la creación de redes de tráfico de seres humanos y a la economía sumergida.

Los países en los que se encuentra un mayor tráfico de mujeres y niños son principalmente Nigeria, Benin, Togo y Ghana. Existe un tráfico tanto al interior de estos países como hacia el exterior, a países como Gabón, Camerún, Costa de Marfil, Burkina Faso, las Islas de Fernán Dupo, la República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial. También es importante el tráfico de personas desde el oeste y el centro de África hacia Libia, Argelia u Oriente Medio —sobre todo Arabia Saudita—, y hacia los países europeos —principalmente Italia, España, Alemania, y Reino Unido—. Se han traficado millones de mujeres y niños desde las comunidades rurales hacia las ciudades, y desde sus países hacia el África Central, Europa, y Oriente Medio. Millones de personas que han sido sometidas y explotadas, víctimas de las peores formas de trabajo, violando así la Convención de la OIT (182). La OIM estima aproximadamente que 4 millones de personas han sido objeto de contrabando o de tráfico humano, habiéndose generado un rédito de entre 5 y 7 mil millones de euros.

2.3. Consecuencias del hecho migratorio

La migración es una decisión difícil que engloba a múltiples obstáculos. La búsqueda de mejores condiciones de vida lleva a la asunción del riesgo que supone el viaje, que puede llegar a durar dos años, y que en demasiadas ocasiones se paga con la propia vida, de lo que son testigo nuestras propias costas. Pero incluso superando esos obstáculos, la integración en destino es el nuevo reto de estos migrantes. Los africanos suelen constituir la periferia de la periferia migratoria, con empleos precarios, con salarios muy bajos, que sin embargo no impiden el envío de remesas. Además el reconocimiento de sus derechos básicos queda en gran medida ligado a su integración, no a su condición de ser humano, agravando la precariedad en la que se encuentran. Finalmente, a pesar de esa situación de desamparo, el migrante ha de enfrentarse a la criminalización de la que su colectivo es objeto, por parte principalmente de los medios de comunicación, y al racismo aún presente en nuestras sociedades. Los problemas de integración además no se limitan al momento de la llegada, sino que repercuten en las siguientes generaciones, como se comprobó con los disturbios en las periferias de París.

Otro factor importante al llegar a las sociedades de destino es la pérdida de referencias, dadas las grandes diferencias culturales. Como recuerda Albert Kasanda

Lumembu, cabe preguntarse, como lo hace el romancero senegalés, si lo que se gana a través de la inmigración vale o no lo que se pierde con ella. La ambigüedad cultural a la que se enfrenta el emigrante se refleja en las palabras del protagonista de *La Aventura Ambigua*: “*Je ne suis pas un pays des Diallobé distinct face à un Occident distinct, et appréciant d’une tête froide ce que je puis lui prendre et ce qu’il faut que je lui laisse en contrepartie. Je suis devenu les deux. Il n’y a pas une tête lucide entre deux termes d’un choix. Il y a une nature étrange, en détresse de n’être pas les deux*”⁹.

Junto a la migración ‘forzada’ por la miseria, de aquellos trabajadores poco cualificados que constituyen una parte de los inmigrantes africanos, se encuentra también la voluntad de partir por parte de aquella élite intelectual, cualificada, en busca de mejores trabajos y sueldos, creando una fuga de cerebros que poco ayuda al desarrollo de África.

A diferencia de otras migraciones, en contra de lo que la gente pueda pensar y de los estereotipos que invaden nuestras mentes occidentales, la migración africana está considerada una de las migraciones más cualificadas (el 30% del personal cualificado africano trabaja fuera de África), lo que supone una sangría considerable para sus países de origen, que más allá de favorecer la permanencia de sus ciudadanos mediante políticas públicas que generen alternativas, abre los brazos ante la llegada de divisas en forma de remesas económicas. En este sentido poco favorecerán atisbos de cambio en políticas que buscan fomentar la migración selectiva, a partir de una visión utilitarista, como las últimas propuestas por el ministro francés Sarkozy, ya que contribuirán probablemente a agravar el fenómeno.

Albert Kasanda Lumembu recuerda a este respecto las tesis de W. Rodney¹⁰, que veía en la hemorragia humana que sufrió el continente por la trata de humanos durante la esclavitud una de las principales causas del subdesarrollo en África, al llevarse a los más fuertes y preparados. En la actualidad también se vacía el continente, a través de la emigración, de sus fuerzas productivas y de sus mejores cerebros. La élite intelectual opta por partir en busca de mejores trabajos y sueldos. Se da así “una transferencia al revés, no de tecnología sino de competencias profesionales. Los países en vías de desarrollo pierden con ello un factor importante de su desarrollo: el capital intelectual”, lo que conlleva pérdidas económicas, menor calidad de sus productos y falta de competitividad tecnológica. En efecto, “el éxodo negro-africano desarticula la economía y paraliza el desarrollo del continente. Pero tiene él mismo por causa, principalmente, la crisis crónica de los países africanos. Esa reciprocidad, lejos de representar un círculo vicioso, nos obliga a buscar explicaciones en el paradigma de desarrollo en vigor en África. Se trata de un modelo extravertido, dependiente del exterior, es decir, regulado en función de las necesidades del mercado occidental y sobre todo sometido a las órdenes de las grandes instituciones financieras internacionales. El futuro de la

inmigración africana y de la prosperidad del continente negro dependen esencialmente de la inversión de ese paradigma”¹¹.

Las migraciones tienen además importantes consecuencias para las propias poblaciones africanas. En el ámbito económico, las actuales rutas migratorias, que requieren unos medios de transporte determinados, han cambiado la propia actividad económica local, por ejemplo en Saint Louis, donde la artesanía local, volcada en el turismo, ha dado paso a la construcción de cayucos o piraguas, cuya producción se ha multiplicado, al ser mucho más útil para cumplir con las expectativas laborales de los senegaleses.

Por otro lado, es importante tener en cuenta el espíritu africano de solidaridad en estas migraciones. La solidaridad es uno de los principios básicos según el cual se organiza la propia sociedad africana, presente incluso en la Carta de Banjul. Y está en la base de la creación de las diásporas africanas en Europa: los primeros en llegar desarrollan una red de acogida e integración para los que llegan después, creando así vínculos entre las sociedades de origen y destino, mientras los emigrantes envían remesas para el desarrollo de sus pueblos, los que permanecen allí gestionan el principal recurso de los africanos: la tierra de sus ancestros.

Por su parte, las remesas han pasado a convertirse ya en una de las principales fuentes de ingresos del continente. De hecho la emigración supone una búsqueda de mejores condiciones de vida para el migrante, pero también para sus localidades de origen, a través del envío de remesas, superiores a la ayuda internacional que reciben. Ya en 1995, Nigeria recibía 804 millones de dólares, Senegal 344 millones (en 2002) y Mali 138 millones (en 2002)¹², por poner sólo unos ejemplos.

TABLA 1

La recepción de remesas en África subsahariana

¿Quién recibe remesas en África Subsahariana? Ranking de recepción de remesas en África Subsahariana en millones de dólares y para 2003 (fecha indicada si es otra)

Sudán	1.224	Burkina Faso (02)	50	Congo (02)	1
Nigeria (95)	804	Etiopía (02)	33	Malawi	1
Sur de África	436	Sierra Leona (02)	22	Mauritius (02)	1
Uganda (02)	365	Madagascar (02)	17	Angola	-
Senegal (02)	344	Guinea (02)	15	Burundi	-
Lesotho (02)	184	Namibia	13	África central	-
Costa de Marfil	141	Comoros (95)	12	Chad	-
Mali (02)	138	Djibouti (02)	12	Guinea Ecuatorial	-
Cabo Verde	92	Camerún (95)	11	Guinea-Bissau	-
Benin (02)	84	Niger (02)	8	Kenia	-
Mozambique	69	Ruanda (02)	7	Liberia	-
Togo (02)	69	United Republic of	7	Zambia	-
Ghana	65	Mauritania (95)	5	Zimbabwe	-
Swaziland (02)	62	Gabon (02)	4	Total	4.357
Botswana (95)	59	Seychelles (02)	2		

Fuente: Iñigo Moré, "Las remesas pueden laminar la pobreza en África subsahariana", 2005.

Dentro del actual debate sobre el uso de las remesas, conviene señalar que, más allá de su uso productivo o improductivo por parte de los migrantes, estos flujos de dinero se ven enfrentados a duras condiciones de envío. Según un estudio realizado por la organización no gubernamental “Remesas.org”, el coste medio de envíos de 150 euros desde España a África asciende al 9,8%, y tiene un coste un 63% más alto que los envíos a Ecuador. Las distancias entre los servicios son relevantes, ya que nos muestran, a diferencia de lo que ocurre con otros destinos de los envíos una escasa competencia en el mercado, lo que hace que no bajen los precios. El precio más elevado de los detectados corresponde a Western Union, cuya tarifa para remesas de 150 euros a Nigeria asciende al 19,2%. Curiosamente, el servicio más barato es también a Nigeria, por medio de la empresa Telegiros, con un coste de sólo el 2,3%.

2.4. Líneas de trabajo

Ya se ha señalado la imposibilidad de parar un fenómeno tan antiguo como la propia historia de la humanidad. No obstante, es importante conocer las causas que fuerzan a tomar esta decisión para revertirlas, ampliando las opciones de las personas en sus sociedades de origen, además de mejorar las duras condiciones a las que se enfrentan los migrantes en las sociedades de acogida, trabajando en políticas de integración adecuadas, que limiten los conflictos sociales en su seno. Todo ello obliga a trabajar las migraciones y el desarrollo desde una óptica integral, centrada en el ser humano, en sus derechos, y no en su utilidad mercantil.

Esto contribuirá a regular las migraciones, con una perspectiva que de peso a lo multicultural. En los países de destino, es necesario el reconocimiento de los derechos de los migrantes (tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales), además de poner fin a la criminalización de la que son objeto y de reconocer su aportación económica y cultural.

Las nuevas percepciones de la migración en la esfera internacional, siempre y cuando no primen estrictamente intereses económicos en base a criterios mercantiles, aportan algo de luz sobre lo que podría suponer una aproximación integral al fenómeno de las migraciones. Y si esta aproximación es realmente integral irá acompañada de reflexiones sobre los procesos de desarrollo en los que nos encontramos inmersos, tanto el sur como el norte.

Las iniciativas impulsadas por el Gobierno español para poner a África en el punto de mira de la cooperación española es reseñable. La Administración española debe concentrar sus esfuerzos en la coordinación de políticas públicas, que respondan a consensos amplios de los actores internacionales. El trabajo debe hacerse también dentro del propio continente, cambiando las miradas desde el

norte hacia dentro y hacia fuera. La corresponsabilidad bien entendida no es sólo de los Estados africanos como países de origen y tránsito, y de España y la UE como países receptores que adecuan políticas de integración, es según definición de la Real Academia de la Lengua Española “responsabilidad compartida”, lo que nos remite a planteamientos más profundos sobre el orden internacional.

3. La importancia de la democracia para lograr el desarrollo: incrementar las opciones de las personas

Dentro del binomio migraciones y desarrollo, conviene detenerse brevemente en esta segunda dimensión, en consonancia con la necesidad de coherencia y de un enfoque global, reseñando aquellos aspectos en los que nos parece más importante trabajar. La agenda de desarrollo se encuentra íntimamente ligada a la agenda de la democracia, que cada vez más busca implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones política. Esta cuestión central, la democracia, no debe ser relegada en el actual objetivo de lucha contra la pobreza que guía las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo. Por ello, se debe partir de una concepción de la pobreza no entendida en términos económicos (como carencia de ingresos y de bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas y la supervivencia) sino como carencia de capacidades y opciones para una vida digna. En este sentido, las cuestiones políticas toman una gran importancia, como queda reflejado en los actuales debates sobre la gobernanza, en los que nos detendremos más adelante.

En esta misma línea, toda política de cooperación para el desarrollo debe reconocer éste como un derecho, como lo hacen la Carta africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹³, de 1981, y la propia Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986¹⁴, en la que se define el desarrollo como “un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Así, el derecho al desarrollo es “un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (Art. 1.1). Asimismo, esta idea se mantiene en los Preámbulos de los Pactos Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Derechos Civiles y Políticos, adoptados en 1966 por Naciones Unidas: “no puede

realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”¹⁵.

El PNUD define el desarrollo como “el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas”, con importancia de la participación ciudadana¹⁶. Asimismo, la cooperación española, en el Plan Director 2005–2008, incluye la promoción de la democracia entre sus líneas de actuación, a través del apoyo y el fortalecimiento de procesos y mecanismos institucionales de diálogo social, el fortalecimiento del Estado de derecho y la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales. En esta línea trabajan los Documentos de Estrategia País de Argelia, Marruecos, Mauritania y Senegal. También en el reciente Plan África 2006–2008 se señala como primer objetivo en el continente la participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, con un trabajo en los siguientes frentes: cooperación en materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional; apoyo al respeto y la promoción de los derechos humanos; contribución activa en mecanismos de gestión de conflictos; cooperación en materia de seguridad; y lucha contra el terrorismo.

Se trata por tanto de uno de los ámbitos que se debe enfatizar si se busca mejorar las situaciones que obligan a miles de personas a abandonar sus países en busca de mejores opciones de vida. En efecto, una mayor democracia en los países de origen de las migraciones (aunque sin olvidar tampoco los de destino) permitiría a los posibles migrantes expresar sus opiniones, participar en los procesos de desarrollo que amplíen sus capacidades y opciones, así como tener un mayor conocimiento de sus derechos y deberes como ciudadanos. Por estas razones, la gobernanza se sitúa hoy en el centro de las agendas de desarrollo. A continuación se presentan los vínculos entre la gobernanza y el desarrollo, así como su aplicación al contexto africano.

3.1. La gobernanza¹⁷ como componente esencial del desarrollo humano

La consolidación de la noción multidimensional del desarrollo humano en la agenda internacional ha permitido que durante los últimos quince años la gobernanza se convierta en un componente esencial para alcanzar sus objetivos generales. No obstante, los vínculos entre éstos dos ámbitos se han venido estableciendo en el marco de un complejo proceso de construcción normativa, inspirado en los principios de la democracia liberal y la economía de mercado.

Desde las primeras etapas de dicho proceso, las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y gran parte de los organismos del sistema de Naciones Unidas han reivindicado un modelo de gobernanza basado en los programas de estabilización y ajuste estructural en los países en vías de desarrollo, así como en la introducción de la Nueva Gestión Pública en la Administración del Estado.

Aunque el modelo permanece vigente, se han introducido algunas variaciones ante el evidente fracaso de estos programas y el incremento exponencial de la pobreza y la desigualdad social en todo el mundo. Si bien el estudio de los factores que explican dicho fracaso desborda los propósitos de este documento, es conveniente destacar que algunos problemas relacionados con la gobernanza derivan de la conceptualización negativa que se ha hecho de la misma.

La principal carencia del modelo de gobernanza adoptado por las organizaciones anteriormente citadas y, en especial, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se deriva de la contradicción que supone promover un modelo de Estado democrático, participativo, eficaz, eficiente, etc. mientras que, al mismo tiempo, se promueve su deslegitimación, se desvirtúan las sinergias con la sociedad civil y se privilegia al mercado como mecanismo para la consecución del interés público y el bienestar general.

La gobernanza tiene dos acepciones contemporáneas (*estado-céntrica* y *socio-céntrica*) que son utilizadas de forma contradictoria. La aproximación estado-céntrica se refiere a las capacidades del Estado para gobernar democráticamente en un contexto de transformación social y como tal, siendo sus actuaciones más contingentes, en la medida en que se fundamentan en el reconocimiento del Estado como un actor necesario para la consecución del interés público y el bienestar general de toda la población. Por el contrario, la aproximación socio-céntrica presenta dos versiones, una *negativa* y otra *positiva*. La primera se centra en la capacidad de las fuerzas sociales y el mercado para resistir a las regulaciones e imposiciones del Estado y la segunda, exalta las virtudes de las organizaciones de la sociedad civil que operan a través de sus propios instrumentos¹⁸.

El inconveniente con estas versiones de la gobernanza socio-céntrica es que desconocen la importancia del papel del Estado en la sociedad e incluso privilegian una noción de la gobernanza que intrínsecamente se contradice con la pretensión de establecer sinergias democráticas para potenciar las capacidades políticas e institucionales del Estado. No obstante, la aproximación socio-céntrica de la gobernanza en la agenda internacional para el desarrollo ha experimentado algunos cambios importantes que parcialmente la acercan a una postura estado-céntrica, ayudando a una mayor coherencia con la noción del desarrollo humano y en general, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

De hecho, tras amplias reflexiones doctrinales y estratégicas, el PNUD se refiere actualmente a la gobernanza como el “(...) ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos(...), en un contexto de(...) mecanismos, procesos e instituciones, a través de las cuales los ciudadanos puedan articular sus intereses, ejercer sus derechos, reconocer sus deberes y resolver sus diferencias”.

Para esta institución, los vínculos entre la gobernanza y el desarrollo humano adquieren relevancia en la medida en que se incorpore una connotación democrática y se cumplan las siguientes condiciones¹⁹:

- Respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, favoreciendo la participación directa e indirecta de todas las personas en los procesos de toma de decisiones.
- Transparencia en la gestión de los asuntos públicos, rendición de cuentas y *accountability*.
- Políticas públicas que realmente respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía y, a su vez, contribuyan a la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades y capacidades humanas.
- Igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos privados y públicos, así como en todos los niveles del proceso de toma de decisiones.
- Estrategias consensuadas entre el Estado y la sociedad civil para promover una gobernanza democrática duradera y acorde con la visión del desarrollo humano.

Como señala el PNUD en el Informe de Desarrollo Humano del año 2002, la gobernanza democrática para el desarrollo humano “significa, en este entorno de rápido cambio, algo más que el simple derecho a voto que tienen las personas para instalar un gobierno o destituirlo. Debe incluir el fortalecimiento de las instituciones democráticas de una manera más amplia, a fin de que puedan ponerse a la par con los cambios de la distribución del poder económico y político, y debe fomentar una política democrática que haga posible la participación y la responsabilidad públicas, incluso cuando el poder y los procesos pertinentes se encuentren fuera de las instituciones oficiales del Estado”.

Esta nueva forma de concebir la gobernanza y vincularla al desarrollo ha sido ampliamente reconocida por la comunidad internacional. Actualmente las organizaciones internacionales del sistema de ayuda al desarrollo y la gran mayoría de Estados donantes la han incorporado en sus programas normalizados de ayuda oficial al desarrollo (AOD), al tiempo que se viene incrementado la creación de programas sectoriales y foros de reflexión para ampliar sus contenidos doctrinales.

Por ejemplo, en la Declaración del Milenio (2000) se afirma que “La creación de condiciones que favorezcan el desarrollo y la erradicación de la pobreza dependen, entre otros factores, de la buena gobernanza en cada país y en el plano internacional, y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales”. En la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo (Consenso de Monterrey-2002), los Jefes de Estado reconocieron que “La buena gobernanza, a todos los niveles, es indispensable para un desarrollo sostenible, un crecimiento económico sostenido y la eliminación de la pobreza”. Por su parte, el Programa de Acción en favor de los Países Menos Avanzados (2001-2010) también incorpora el fomento de la gobernanza (a nivel nacional e internacional) como parte de las actuaciones necesarias para reducir la pobreza en estos países.

La misma interrelación entre gobernanza, democratización y desarrollo se halla presente en los objetivos generales de la UE, de acuerdo con lo establecido en sus Tratados, en el “Libro blanco sobre la gobernanza democrática” de la Comisión y en las conclusiones del Consejo de mayo de 2002. De igual forma, la Comisión ha elaborado en los últimos años una serie de comunicaciones y documentos de estrategia, entre los que destaca la “Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo” (COM (2003) 615 final).

Es también reseñable el papel conferido a la gobernanza en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, donde se utiliza la definición de gobernanza empleada en el libro blanco siguiendo los criterios de coherencia y eficacia, como elementos que debe contemplar un *buen gobierno*. “La gobernanza implica introducir en la gestión pública de la integración de los inmigrantes, al menos, tres principios: Apertura, participación y responsabilidad”²⁰.

Siguiendo el libro blanco de la Comisión Europea sobre *La gobernanza europea*, podemos entender por gobernanza la incorporación, a la gestión de los poderes públicos y a los procesos de toma de decisiones, de principios como apertura, participación y responsabilidad, sin olvidar otros ya incorporados a los principios del buen gobierno como eficacia y coherencia. Con la gobernanza se busca, como señala la Comisión, “abrir el proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad”, es decir, abrir las estructuras de gobierno a la participación de la sociedad civil, hacer más democrática la gestión de los asuntos públicos.

Finalmente, es conveniente señalar que independientemente de las orientaciones doctrinales que se puedan establecer en la agenda internacional, la buena gobernanza es ante todo una cuestión interna de cada país y, por lo tanto, debe responder a procesos endógenos y a estrategias consensuadas con los mismos.

3.2. La gobernanza y su aplicación en el contexto africano

Al margen de las orientaciones doctrinales y estratégicas que se puedan establecer en la agenda internacional, como ya se ha dicho, la gobernanza es ante todo una cuestión interna de cada país. Si bien existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de promover y adoptar la gobernanza como un componente esencial del desarrollo humano, ésta no puede convertirse en una receta que obvie las circunstancias, los sistemas, las instituciones y los contextos específicos de los países en desarrollo y, mucho menos, imponga modelos de gobierno que vayan en detrimento de sus respectivas realidades sociales.

En el caso del continente africano, la gobernanza no puede asumirse como un modelo restringido a las pautas que parcialmente han funcionado en los Estados desarrollados. El fenómeno varía en función de los contextos específicos y los mecanismos institucionales (formales e informales) en los que se produce y como tal, su promoción debe ubicarse en el plano de la contingencia y la adaptación continua del concepto.

La definición marco más apropiada para el caso que nos ocupa sería aquella que adopta un concepto de gobernanza definido en términos de mínimos normativos, es decir, una conceptualización de alcance medio en la que se haga referencia a los aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades africanas, así como de los diversos sistemas sociopolíticos que las gobiernan. Desde esta perspectiva, lo importante no son las aspiraciones normativas y/o la definición de un modelo único de gobernanza que deba ser implementado en la región. Por el contrario, se trata de una aproximación más general que pueda ser adaptada a los diferentes contextos de las transformaciones sociopolíticas de África.

Con esta aproximación se pretende eludir los argumentos que deslegitiman o desvirtúan el papel del Estado en la sociedad y a su vez, difuminan la responsabilidad de éste respecto a la justicia y la equidad social, ya que precisamente el establecimiento de sinergia democrática entre el Estado y la sociedad civil en África no se contraponen al hecho de que necesariamente deben existir unas estructuras estatales que garanticen las condiciones básicas para el desarrollo humano.

En términos generales, dicha conceptualización ha sido asumida por la Comisión Europea en su última comunicación sobre “Gobernanza y Desarrollo” (COM (2003) 615 final). De hecho, el documento es bastante explícito al afirmar que en un contexto de gobernanza: “lo fundamental(...) es la manera en que se desempeñan las funciones públicas, se gestionan los recursos públicos y se ejercen las facultades normativas públicas. Pese a su carácter amplio y abierto, la noción de gobernanza es un concepto significativo y práctico que alude a los aspectos básicos del funcionamiento de cualquier sociedad y de los diversos sistemas políticos y

sociales. Puede describirse como el nivel elemental de estabilidad y eficacia de una sociedad. A medida que los conceptos de derechos humanos, democratización y democracia, Estado de derecho, sociedad civil, descentralización de competencias y administración pública sana van adquiriendo importancia y pertinencia, paralelamente a la evolución de una sociedad hacia formas de organización política más sofisticadas, la gobernanza va convirtiéndose en buena gobernanza”.

Al tratarse de una aproximación general, la aplicación de la gobernanza (como concepto de alcance medio) al contexto africano implica el reconocimiento de la diversidad, complejidad y dinamismo en los que se desarrollan sus respectivas interacciones sociopolíticas. Por ejemplo, cualquier intervención que se vaya a implementar en un país en concreto debe fundamentarse en el reconocimiento de la diversidad de sus múltiples actores, objetivos e intereses; la pertinencia de la complejidad en sus estructuras institucionales (formales y no formales), interdependencias e interrelaciones; así como en la potenciación del dinamismo (regularidad) con que se gestionan sus problemas y oportunidades.

En este orden de ideas, es importante que la gobernanza en África pueda abordarse desde distintas perspectivas dependiendo de las circunstancias específicas de los diversos países del continente. Como señala la Comisión, “la (buena) gobernanza ha de analizarse y promoverse atendiendo a las condiciones específicas de cada país. No puede plantearse con arreglo a modelos uniformes, sino en función de las situaciones existentes. Es necesario un proceso de consolidación gradual de instituciones responsables, eficaces y democráticas y un diálogo abierto con los agentes no estatales, entre los que se incluyen los agentes sociales y económicos y otras organizaciones de la sociedad civil”.

Es conveniente señalar que la promoción de la gobernanza en África no debe confundirse conceptualmente con la gobernabilidad de sus respectivos sistemas políticos, ya que ésta última se refiere a los atributos específicos del gobierno como institución. Es decir, la capacidad/habilidad de formular, implementar y responder por las decisiones políticas tomadas mediante los cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos.

Esta primera puesta en contexto del binomio que aquí analizamos, las migraciones y el desarrollo, nos permitirá entender mejor las dinámicas y dimensiones de ese fenómeno, como primer paso para la elaboración de enfoques globales y coherentes. Se ha resaltado la importancia de entender la globalización actual como un proceso de interdependencias complejas, y de situar convenientemente en un marco histórico y explicativo las migraciones internacionales, reseñando algunas de las causas que las motivan y de las consecuencias que conllevan. Asimismo, dentro del campo del desarrollo, se ha incidido en la necesidad de ampliar el actual objetivo de lucha contra la pobreza a un marco más amplio basado en los derechos

humanos, la democracia y la gobernanza, situando estas cuestiones en el centro de la agenda de desarrollo. En los capítulos siguientes se presentarán más descriptivamente algunas de estas dinámicas, mostrando la situación de subdesarrollo a la que se enfrentan las regiones y los países aquí analizados, así como la de los flujos migratorios procedentes de los mismos en dirección a nuestro país, lo que dará paso a continuación al análisis de la doctrina imperante en la actualidad para hacer frente a estas cuestiones.

CUADRO 2

Gobernanza y Gobernabilidad: diferencias y ámbitos de aplicación

	Gobernabilidad	Gobernanza
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante los cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
Objetos de estudio directamente asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
Ámbitos de referencia	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
Actores relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONG, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
Características de la interacción	Generada con base en reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.

Fuente: Nicandro, 2002.

Notas

¹ Discurso pronunciado el martes 19 de septiembre de 2006 por el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, ante la Asamblea General.

² UNECA: “International Migration and Development: implications for Africa”, 2006.

³ Celebrada en el Círculo de Bellas Artes de Madrid el 21 de septiembre de 2006.

⁴ UNECA: “International Migration and Development: implications for Africa”, 2006.

⁵ Conferencia “Europa y la inmigración. Una relación difícil”, celebrada en el Círculo de Bellas Artes de Madrid el 21 de septiembre de 2006.

⁶ Kasanda Lumembu, Albert: “L’immigration africaine en ces temps de globalisation”, en VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004, p. 87-97.

⁷ Chakravarthi Raghava: “Mondialisation et mouvements migratoires”, en VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004, p. 21-29.

⁸ Rickard Sandell: *¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana*, Real Instituto El Cano, ARI N° 133/2005 Fecha 19/01/2006.

⁹ “No soy un país de los Diallobé distinto frente a un Occidente distinto, y apreciando con la mente fría lo que puedo cogerle y lo que debo dejarle en contrapartida. Me he convertido en los dos. No hay una cabeza lúcida entre dos términos de una elección. Hay una naturaleza extraña, angustiada por no ser las dos”. KANE, Cheikh Hamidou, *L’Aventure Ambiguë*, Paris, Julliard, 1961.

¹⁰ W. Rodney: *How Europe underdeveloped Africa*, Dar-es-Salaam, Tanzania Publishing House, 1972.

¹¹ Albert Kasanda Lumembu: “L’immigration africaine en ces temps de globalisation”, en VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004, p. 87-97. Traducción propia.

¹² Íñigo Moré: “Las remesas pueden laminar la pobreza en África subsahariana”, Real Instituto El Cano, ARI N° 136/2005, 10/11/2005.

¹³ Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya. En su artículo 22.1 afirma que “Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad”.

¹⁴ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

¹⁶ Ver, por ejemplo, PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona, 2002. En el prefacio, Elena Martínez, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD, afirma: “Si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es ‘el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida’, diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Y así, el aserto de Amartya Sen, ‘desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo’, viene en efecto a ser una definición de la democracia”.

¹⁷ Se entiende *gobernanza* como proceso, mientras que se alude a *gobernabilidad* como concepto referente a la estabilidad en la acción de gobierno, y como tal responde a un elemento procedimental.

¹⁸ En esta versión negativa se suele afirmar que los ciudadanos conocen mejor cuales son sus necesidades que el Estado y, por lo tanto, es válido encontrar formas para evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en sus ámbitos organizativos. También se afirma que los grupos sociales y los individuos tienen la capacidad de resistir las intervenciones del gobierno; éste tiene la autoridad legítima, pero la sociedad (el público) es vista como lo suficientemente ingeniosa y llena de recursos para escapar de las intervenciones que no desean. Por su parte, la versión positiva argumenta que en la sociedad existen los recursos suficientes y el poder necesario para dar forma a las políticas. Se considera que las redes, las comunidades y otro tipo de organizaciones de representación de intereses tienen la capacidad de diseñar e implementar eficazmente las políticas públicas. Este argumento se fundamenta en la idea de que la sociedad debería ser capaz de gestionar sus intereses sin recurrir a la intervención del Estado, salvo cuando sea necesario. Incluso, se apela a la noción de capital social como el elemento necesario para alcanzar una gobernanza óptima y democrática. Para un análisis más detallado puede consultarse el trabajo de Pierre y Peters (2000).

¹⁹ En algunas ocasiones se suelen confundir los conceptos de gobernanza y gobernabilidad e incluso el PNUD no hace una clara distinción entre ellos. Al margen de cuestiones semánticas se debe aclarar que la gobernabilidad es un concepto que se refiere a la estabilidad en la acción de gobierno y como tal, responde a un elemento procedimental menos amplio que el de gobernanza como proceso.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009. Borrador disponible en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECI.pdf>



Capítulo 2

Una aproximación al desarrollo en el Magreb y África Subsahariana

1. Presentación de las regiones

Este segundo capítulo busca presentar la situación de desarrollo de los países y regiones analizados en la investigación. Estos países pertenecen a la región del África Subsahariana (Senegal, Mali, Gambia y Nigeria) y del Magreb (Marruecos, Argelia y Mauritania), ambas regiones con índices de desarrollo bajo o medio (en el caso de Marruecos y Argelia). Conocer esta realidad permitirá comprender mejor las enormes desigualdades que existen entre estos países y el nuestro, así como las razones de los habitantes de estos países que deciden emigrar para tratar de mejorar su situación y las de sus familias. Por otra parte, evidencian los escasos resultados que está teniendo la cooperación internacional para el desarrollo en un continente que, sin embargo, se sitúa hoy en el centro de todas las agendas. En definitiva, ayudará a abordar las cuestiones de desarrollo de los países de origen de manera más coherente. Para ello, en los siguientes apartados se verán algunos de los principales indicadores de desarrollo de estas regiones y países, tomando como fuente principal el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005.

1.1. El Magreb

Al hablar de los países del Mediterráneo, lo primero que resalta es que se trata de una zona de gran diversidad, de múltiples realidades, en la que se encuentran países muy heterogéneos. El Mediterráneo es un “mar que une y separa”¹, con enormes disparidades, pero también con importantes puntos de encuentro que deben fomentarse. Une el hecho de que se trata de un punto de confluencia de culturas, que han estado históricamente abiertas a las influencias externas, a través de intercambios de diferente tipo. Como señala Paul Balta, es “el mar de las migraciones y los mestizajes”². Y también separa, ya que las fuertes identidades existentes en esta cuenca han sido fuente de numerosos conflictos.

Se pueden constatar grandes disparidades entre estos países, sobre todo entre el norte y el sur del Mediterráneo, en aspectos demográficos (con un importante crecimiento demográfico en el sur, de población joven, frente al envejecimiento de Europa); en aspectos relacionados con crecimiento económico (mantenido en la UE pero que baja en el sur, con una situación económica que no mejora y una distribución de la riqueza poco equitativa, lo que, unido al crecimiento demográfico, crea problemas de exclusión y desigualdad en la zona); en los diferenciales de renta per cápita (muy diferente entre ambas partes: la del norte multiplica por 20 la del sur); y en otro tipo de indicadores, tales como las asimetrías patentes en la exclusión social, la igualdad de género, los derechos humanos, la democracia, etc. Son importantes también las diferentes percepciones que hay en cuanto al orden mundial, a las prioridades y a los problemas.

En términos de desarrollo humano, según datos del IDH del PNUD de 2005, esta región cuenta con una población total de 303,9 millones de personas, lo que supone que se ha duplicado en los últimos 30 años, siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,7% desde entonces. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 2%, llegando a un total de 386 millones de personas. Es todavía importante el peso de la población rural, si bien en la actualidad un 54,7% de la población vive ya en zonas urbanas (frente al 41,7% de hace 30 años). Se trata además de una población joven, siendo el 36,3% menor de 15 años, y sólo un 3,1% mayor de 65 años, lo cual contrasta con las poblaciones envejecidas de los países europeos. En cuanto a la tasa de fecundidad total, es de 3,7 nacidos por mujer, muy por encima de las tasas que ofrece nuestro país.

En relación a los indicadores de desarrollo humano, según el IDH del PNUD de 2005, el conjunto de los países árabes tienen de media un índice de desarrollo humano de 0,679, lo que corresponde a un desarrollo humano medio. Algunos datos interesantes para valorar este nivel de desarrollo son una esperanza de vida al nacer de 67 años, una tasa de alfabetización de adultos del 64,1% (siendo la tasa

bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria del 62%) y un PIB per cápita de 5.685 US\$, lo que crea enormes desigualdades con respecto a los vecinos del norte del Mediterráneo, desigualdades que no consiguen equilibrar los flujos financieros.

1.2. África Subsahariana

Si bien existen muchas Áfricas en este gran continente, se señalarán aquí algunos aspectos generales en términos de desarrollo. Conviene recordar que se trata de un continente prioritario para la cooperación española, dada su situación de alta vulnerabilidad. En un mundo caracterizado por un incremento sin precedentes de la riqueza, los problemas de desigualdad siguen agudizándose. Así, frente a las mejoras en términos de desarrollo humano y de esperanza de vida de las diversas regiones del mundo, África ofrece tendencias preocupantes.

En términos demográficos, África Subsahariana cuenta con una población total de 674,2 millones de personas, lo que supone que se ha más que duplicado en los últimos 30 años, siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,7% desde entonces. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 2,2%, llegando a un total de 877,4 millones de personas. Del total de la población, sólo un 35,6% vive en zonas urbanas, lo que muestra el gran peso de las poblaciones rurales. Es además una población muy joven, con un 44% de la población menor de 15 años, y sólo un 2,5% mayor de 65 años. Finalmente, la tasa de fecundidad total es de 5,5 nacidos por mujer.

En términos de desarrollo humano, el conjunto del África Subsahariana, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005, tiene de media un índice de desarrollo humano de 0,515, lo que corresponde a un desarrollo humano medio, pero muy cerca ya del desarrollo humano bajo, con indicadores preocupantes, como una esperanza de vida al nacer de 46,1 años; una tasa de alfabetización de adultos del 61,3% (y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 50%), y un PIB per cápita de 1.856 US\$.

La vulnerabilidad del continente africano se refleja en diversas dimensiones:

- Geopolítica: existen en el continente numerosas zonas de inseguridad e inestabilidad, incluyendo países en conflicto y Estados frágiles, en el caso que nos ocupa, por ejemplo, la zona de Casamance, en Senegal, que vive un conflicto desde los años 80. También Gambia y Argelia han sido puntos de conflicto en la década de los 90. Se han dado asimismo problemas de hambrunas y escasez de alimentos en algunos países, como Mali.
- Económica: pese a la existencia de zonas muy ricas en recursos naturales (por ejemplo, en la región de los Grandes Lagos y del Golfo de Guinea, con

recursos como el oro, los diamantes o el gas), siguen siendo en su mayoría economías muy dependientes de los productos agrícolas y de las materias primas (como el café, el cacao, el azúcar o el algodón), lo que las hace a su vez dependientes de las variaciones de los precios mundiales de esos productos, sometidos a su vez a prácticas de *dumping* por las subvenciones de los países ricos a sus propias producciones.

- Social: existe un preocupante escenario de pobreza, con escasos servicios públicos (educación, salud, etc.), y una pandemia, el SIDA, que ha arrasado millones de vida. Existe además, una alta desigualdad interna, tanto en términos económicos como de género, así como problemas de empleo (escaso para los jóvenes, y con un peso muy importante del trabajo infantil) y de alfabetización (a pesar de una mejora gradual, son todavía demasiado elevados).
- Medioambiente: la degradación del medio ambiente mantiene una relación causa-efecto bidireccional con la pobreza de ingresos, en particular en aquellos países y estratos de la población fuertemente dependientes de sus materias primas. Es por lo tanto necesario, mejorar la gestión de los recursos naturales para combatir las causas que originan la degradación ambiental, tales como la erosión del suelo, la sequía o la degradación forestal.

Numerosos informes de Naciones Unidas advierten del riesgo de que los ODM no se cumplan en África, lo que obliga a la comunidad internacional a redoblar los esfuerzos en este continente. Entre las causas del incumplimiento de estos objetivos, el *Millennium Project* señala los fallos de la gobernanza en el plano nacional (corrupción, políticas inadecuadas, negación de derechos humanos), las trampas de la pobreza (hay países demasiado pobres para hacer las inversiones necesarias para superarla), los focos de la pobreza (debido a las altas desigualdades internas, la propia geografía o las diferencias campo/ciudad, por lo que son importantes aquí unas infraestructuras adecuadas), y la existencia de zonas de específica desatención normativa (medioambiente, género, salud sexual y reproductiva, entre otras).

Las trampas de la pobreza tienen importantes consecuencias, en temas tan diversos como la inversión y el ahorro, la violencia y los conflictos, la demografía, el medioambiente, e incluso en la fuga de cerebros, un problema importante para el continente africano, que ve como muchos de sus trabajadores cualificados se van de sus países de origen debido a los bajos salarios y a la falta de esperanza para el futuro. Indudablemente, muchos de estos problemas se dan en el continente africano, y en los países aquí analizados. África es especialmente vulnerable a las trampas de la pobreza. Según reza el propio informe: “El África subsahariana sufre una carga particular a causa de sus características geográficas. África posee el

mayor riesgo agrícola (igual que Asia meridional), el mayor riesgo en materia de transporte y, por mucho, el mayor riesgo en materia de paludismo. África es también vulnerable como ninguna otra región a las sequías. Esa vulnerabilidad humana que se manifestaba en 1980 está en relación inversa con el crecimiento económico registrado durante 1980–2000”. Frente a estos problemas, el *Millennium Project* propone impulsar las inversiones en “administración pública, capital humano (nutrición, salud, educación) e infraestructura fundamental (carreteras, red eléctrica, puertos, agua y saneamiento, tierras accesibles para viviendas asequibles, gestión ambiental)”³.

2. Presentación de los países

Tras haber presentado una pequeña aproximación general a las regiones a las que pertenecen los países analizados, este punto ofrece una serie de fichas-país que ofrecen algunos datos básicos.

2.1. Argelia

De los países analizados, Argelia es el que cuenta con una mejor situación en términos de desarrollo. Se sitúa en el puesto 107 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un Índice de desarrollo humano del 0,722, lo que corresponde a un desarrollo humano medio. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,216 puntos.

Algunos indicadores relevantes del desarrollo humano en Argelia son:

- La esperanza de vida al nacer es de 71,1 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 69,8%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 74%.
- El PIB per cápita es de 6.107 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 21,3%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es inferior al 2% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 15,1% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 31,9 millones de personas, lo que supone que se ha duplicado en los últimos 30 años, siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,5% desde entonces. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 1,5%. Del total de la población, un 58,8% vive en zonas urbanas, frente al 40,3%

de hace 30 años. Sigue siendo una población joven, con un 31,2% de la población menor de 15 años, y sólo un 3,6% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 2,5 nacidos por mujer.

Con relación a las prioridades del gasto público:

- No se disponen de datos actualizados sobre el gasto público destinado a educación, que suponía un 5,3% del PIB en 1990.
- Se destina en 2002 un 3,2% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, se ha duplicado, pasando del 1,5% del PIB en 1990 al 3,3% en 2003.
- Finalmente, en relación al servicio de la deuda, se ha reducido a la mitad, pasando del 14,2% del PIB en 1990 al 6,5% en 2003.

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 82, con un índice de 0,706. Entre las diferencias de género se pueden resaltar las siguientes:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres (72,4 años) que de los hombres (69,8).
- Menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (60,1%) que en hombres (79,5%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (72%) que en hombres (76%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (2.896 US\$) y por hombres (9.244).

TABLA 2

Datos generales de Argelia

Datos generales	
Nombre oficial	República Argelina Democrática y Popular
Superficie	2.382.000 km ²
Población (2003)	32,8 millones de habitantes
Capital	Argel
Población urbana (2000)	60%
Densidad de población (2003)	13,8 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2003)	60.300
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2001)	
Agricultura y pesca	9
Industria	55
Servicios	36
Deuda externa mill. \$ (2003)	22.400
Deuda externa /PIB % (2003)	37,1

Comercio exterior (2003)	
Importación	12.265
Exportación	25.264
Saldo	12.999
Tasa de cobertura	206
Principales clientes (% del total) (2002)	
1. Italia	18,6
2. Francia	12,8
3. España	12,8
4. EE UU	11,9
Principales proveedores (% del total)	
1. Francia	36,4
2. Italia	11,7
3. Alemania	9,7
4. España	7,6
Principales exportaciones (mill. \$) (2000)	
Petróleo crudo	4.819
Gas	6.843
Principales importaciones (mill. \$) (2000)	
Bienes intermedios	1.620
Bienes de consumo	2.356
Bienes de capital	2.773

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Argelia, 2005.

2.2. Gambia

Gambia se sitúa en el puesto 155 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,470, lo que corresponde a un desarrollo humano bajo. En los últimos 30 años el IDH ha mejorado en 0,186 puntos.

He aquí algunos indicadores relevantes del desarrollo humano de Gambia:

- La esperanza de vida al nacer es de 55,7 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 37,8%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 48%.
- El PIB per cápita es de 1.859 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 44,7%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es del 59,3% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 82,9% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 1,4 millones de personas (el doble que hace 30 años), siendo la tasa de crecimiento demográfico del 3,4% de media desde 1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 2,3%. Del total de la

población, sólo un 26,2% vive en zonas urbanas (frente al 17% en 1975). Es una población joven, con un 40,6% de la población menor de 15 años, y sólo un 2,9% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 4,7 nacidos por mujer.

En relación a las prioridades del gasto público se puede desatacar que:

- Se destina a educación, en 2000-02, el 2,8% del PIB, es decir, menos que en 1990 (3,8%).
- Se destina en 2002 un 3,3% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990),
- en cuanto al gasto militar, es el 0,5% del PIB en 2003, menos de la mitad que en 1990 (1,1%).
- Finalmente, en relación al servicio de la deuda, es del 5% del PIB en 2003, menos de la mitad de lo que suponía hace diez años (11,9% PIB).

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 119, con un índice de 0,464. Existen diferencias de género, entre otras, en las siguientes áreas:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres (57,1 años) y de los hombres (54,3).
- Menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (30,9%) que en hombres (45%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (45%) que en hombres (50%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (1.391 US\$) y por hombres (2.339).

TABLA 3

Datos generales de Gambia

Datos generales	
Nombre oficial	República de Gambia
Superficie	11.295 km ²
Población (2003)	1.480.000 habitantes
Capital	Banjul
Población urbana (2000)	31%
Densidad de población (2003)	134,5
Datos económicos	
PIB mill. \$ (2003)	401
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2001)	
Agricultura y pesca	38
Industria	13
Servicios	49
Deuda externa mill. \$ (2003)	510
Deuda externa /PIB % (2003)	127

Comercio exterior mill. \$ (2003)	
Importación	220
Exportación	129
Saldo	-91
Tasa de cobertura	59
Principales clientes (% del total) (2002)	
1. Francia	21,6
2. Reino Unido	18,8
3 Italia	10,9
4. Alemania	7,6
Principales proveedores (% del total)	
1. China	25,7
2. Senegal	9,5
3. Brasil	7,9
4. Reino Unido	6,7
Principales exportaciones (mill. \$) (1999)	
Pescados y preparados	3,1
Aceite de cacahuete	10,0
Principales importaciones (mill. \$) (2000)	
Alimentos	89,4
Maquinaria	46,5
Manufacturas	53,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Gambia, 2004.

2.3. Mali

Mali se sitúa en el puesto 174 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,333, lo que corresponde a un desarrollo humano bajo. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,103 puntos.

Algunos indicadores relevantes del desarrollo humano de Mali son los siguientes:

- La esperanza de vida al nacer es de 47,9 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 19%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 32%.
- El PIB per cápita es de 994 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 60,3%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es del 72,3% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 90,6% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 12,7 millones de personas (el doble que hace 30 años), siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,6% de media desde 1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa aumente al 2,9%. Es una población

básicamente rural, ya que del total de la población, sólo un 32,3% vive en zonas urbanas (si bien es el doble que en 1975, un 16,2%). Es una población joven, con un 48,3% de la población menor de 15 años y sólo un 2,2% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 6,9 nacidos por mujer.

Con relación a las prioridades del gasto público se puede destacar lo que sigue:

- No se dispone de datos relativos a educación.
- Se destina en 2002 un 2,3% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, es el 1,9% del PIB en 2003, habiéndose reducido muy poco en los últimos 10 años.
- Finalmente, en relación al servicio de la deuda, es del 1,8% del PIB en 2003, menor que hace diez años (cuando era del 2,8% del PIB)

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 136, con un índice de 0,323, existiendo, entre otras, las siguientes diferencias de género:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres (48,5 años) que de los hombres (47,2).
- Menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (11,9%) que en hombres (26,7%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (27%) que en hombres (38%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (742 US\$) y por hombres (1.247).

TABLA 4

Datos generales de Mali

Datos generales	
Nombre oficial	República de Mali
Superficie	1.240.000 km ²
Población (2004)	13.400.000 habitantes
Capital	Bamako
Población urbana (2002)	32%
Densidad de población (2004)	10,9 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2002)	3.385
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2003)	
Agricultura y pesca	38
Industria	26
Servicios	36
Deuda externa mill. \$ (2002)	-
Deuda externa /PIB % (2002)	-

Comercio exterior mill. \$ (2003)	
Importación	976,0
Exportación	935,0
Saldo	41,0
Tasa de cobertura	95,8
Principales clientes (% del total) (2002)	
1. Tailandia	13,8
2. China	11,9
3. India	7,7
4. Italia	7,5
5. España	2,2
Principales proveedores (% del total)	
1. Costa de Marfil	17,6
2. Francia	14,0
3. Senegal	6,7
4. Alemania	3,4
Principales exportaciones (% del total) (1999)	
Oro	64,4
Algodón	22,8
Principales importaciones (% del total) (1998)	
Productos petrolíferos	17,4
Bienes de capital	36,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Mali, 2005.

2.4. Marruecos

Marruecos se sitúa en el puesto 124 de 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,631, lo que corresponde a un desarrollo humano medio. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,202 puntos.

Algunos indicadores de desarrollo humano de este país son los siguientes:

- La esperanza de vida al nacer es de 69,7 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 50,7%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 58%.
- El PIB per cápita es de 4.004 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 34,5%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es inferior al 2% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 14,3% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 30,6 millones de personas, siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2% de media desde 1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 1,4%. Del total de la población, un 57,4% vive en zonas urbanas, frente al 37,8% de hace 30 años. Es una población joven, con un 31,9%

de la población menor de 15 años, y sólo un 3,9% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 2,8 nacidos por mujer.

Con relación a las prioridades del gasto público se puede destacar que:

- El gasto público destinado a educación asciende a 6,5% del PIB en 2000-02, habiendo crecido en la última década.
- Se destina en 2002 un 1,5% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, es el 4,2% del PIB en 2003, manteniéndose estable en los últimos 10 años.
- Finalmente, en relación con el servicio de la deuda, es del 9,8% del PIB en 2003, habiendo aumentado desde 1990 (6,9% PIB).

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 97, con un índice de 0,616. Algunas de las diferencias de género serían:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres (71,9 años) que de los hombres (67,5).
- Mucho menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (38,3%) que en hombres (63,3%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (54%) que en hombres (62%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (2.299 US\$) y por hombres (5.699).

TABLA 5

Datos generales de Marruecos

Datos generales	
Nombre oficial	Reino de Marruecos
Superficie	447.000 km ²
Población (2003)	29.891.708 habitantes
Capital	Rabat
Población urbana (2002)	56%
Densidad de población (2004)	65 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2002)	39.100
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2000)	
Agricultura y pesca	14
Industria	32
Servicios	54
Deuda externa mill. \$ (2002)	17.100
Deuda externa /PIB % (2002)	43,7

Comercio exterior mill. \$ (2001)	
Importación	10.225,0
Exportación	7.116,0
Saldo	-3.109,0
Tasa de cobertura	69,6
Principales clientes (% del total) (2002)	
1. Francia	26,7
2. España	14,4
3. Reino Unido	8,0
4. Italia	5,6
Principales proveedores (% del total)	
1. Francia	21,0
2. España	12,7
3. Italia	6,4
4. Alemania	5,3
Principales exportaciones (mill. \$) (2002)	
Alimentos, bebidas y tabaco	1.594
Semimanufacturas	1.824,0
Bienes de consumo	3.409,0
Principales importaciones (mill. \$) (2002)	
Maquinaria	2.265
Semimanufacturas	2.578,0
Bienes de consumo	2.829,0

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Marruecos, 2005.

2.5. Mauritania

Mauritania se sitúa en el puesto 152 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,477, lo que corresponde a un desarrollo humano bajo. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,137 puntos.

Algunos indicadores relevantes del desarrollo humano de Mauritania son las siguientes:

- La esperanza de vida al nacer es de 52,7 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 51,2%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 45%.
- El PIB per cápita es de 1.766 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 40,5%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es del 25,9% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 63,1% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 2,9 millones de personas (el doble que hace 30 años), siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,5% de media desde

1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa aumente al 2,7%. Del total de la población, un 61,7% vive en zonas urbanas, frente al 20,3% de hace 30 años. Es una población joven, con un 43,1% de la población menor de 15 años, y sólo un 2,7% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 5,8 nacidos por mujer.

Con relación a las prioridades del gasto público, se destaca lo que sigue:

- No se dispone de datos relativos a educación.
- Se destina en 2002 un 2,9% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, es el 1,6% del PIB en 2003, habiéndose reducido en más de la mitad en los últimos 10 años.
- Finalmente, en relación con el servicio de la deuda, es del 5% del PIB en 2003, habiendo disminuido bastante desde 1990 (14,3% PIB).

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 118, con un índice de 0,471. Entre las diferencias de género se encuentran las siguientes:

- Mayor esperanza de vida en las mujeres (54,3 años) que en los hombres (51,1).
- Menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (43,4%) que en hombres (59,5%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (43%) que en hombres (47%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (1.269 US\$) y por hombres (2.284).

TABLA 6

Datos generales de Mauritania

Datos generales	
Nombre oficial	República Islámica de Mauritania
Superficie	1.030.700 km ²
Población (2003)	2,91 millones de habitantes
Capital	Nuakchott
Población urbana (2001)	59%
Densidad de población (2003)	2,83 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2003)	1.105
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2001)	
Agricultura y pesca	21
Industria	28
Servicios	51
Deuda externa mill. \$	-
Deuda externa /PIB %	-

Comercio exterior mill. \$ (2002)	
Importación	415,0
Exportación	320,0
Saldo	-9,5
Cobertura	77,1
Principales clientes (% del total) (2002)	
1. Italia	14,6
2. Francia	14,2
3. España	11,9
4. Alemania	10,7
Principales proveedores (% del total)	
1. Francia	19,1
2. Bélgica	8,1
3. España	6,1
4. China	6,0
Principales exportaciones (% del total) (2001)	
Mineral de hierro	54,6
Pescados y derivados	45,0
Principales importaciones (mill. \$) (2002)	
Sector privado	63,4
Petróleo	26,5

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Mauritania, 2004.

2.6. Nigeria

Nigeria se sitúa en el puesto 158 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,453, lo que corresponde a un desarrollo humano bajo. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,135 puntos.

Algunos indicadores relevantes del desarrollo humano del país son los siguientes:

- La esperanza de vida al nacer es de 43,4 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 66,8%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 64%.
- El PIB per cápita es de 1.050 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 38,8%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es del 70,2% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 90,8% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 125,9 millones de personas (más del doble que hace 30 años), siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,7% de media desde 1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 2%. Del total de la población, un 46,6% vive en zonas urbanas (el doble que en 1975, que era de 23,4%).

Es una población joven, con un 44,7% de la población menor de 15 años, y sólo un 2,4% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 5,8 nacidos por mujer.

Con relación a las prioridades del gasto público, cabe destacar que:

- No se dispone de datos actualizado relativos a educación, pero en 1990 el gasto en este sector era el 0,9% del PIB.
- Se destina en 2002 un 1,2% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, es el 1,2% del PIB en 2003, habiendo aumentado un poco en los últimos 10 años.
- Finalmente, el servicio de la deuda es del 2,8% del PIB en 2003, mucho menor que hace diez años (era del 11,7% PIB).

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 123, con un índice de 0,439. Se mantienen diferencias de género en cuanto a lo siguiente:

- Similar esperanza de vida de las mujeres (43,6 años) y de los hombres (43,1).
- Menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (59,4%) que en hombres (74,4%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (57%) que en hombres (71%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (614 US\$) y por hombres (1.495).

TABLA 7

Datos generales de Nigeria

Datos generales	
Nombre oficial	República Federal de Nigeria
Superficie	923.773 km ²
Población (2004)	136,5 millones de habitantes
Capital	Abuya
Población urbana (2003)	47%
Densidad de población (2004)	147,7 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2004)	65.300
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2003)	
Agricultura y pesca	26
Industria	49
Servicios	24
Deuda externa mill. \$ (2004)	32.200
Deuda externa /PIB % (2004)	49,3

Comercio exterior mill. \$ (2004)	
Importación	17.716,0
Exportación	34.070,0
Saldo	16.359,0
Tasa de cobertura	192,4
Principales clientes (% del total) (2003)	
1. EE UU	40,2
2. España	8,3
3. Brasil	5,3
4. Francia	5,0
Principales proveedores (% del total)	
1. China	13,6
2. Reino Unido	9,3
3. Francia	8,0
4. EE UU	7,8
Principales exportaciones (% del total) (2002)	
Petróleo	76,0
Principales importaciones (% del total) (2002)	
Manufacturas	23
Maquinaria	19,1
Productos químicos	17,7

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Nigeria, 2005.

2.7. Senegal

Senegal se sitúa en el puesto 157 de los 177 países analizados por el IDH del PNUD, con un índice de desarrollo humano del 0,458, lo que corresponde a un desarrollo humano bajo. En los últimos 30 años, el IDH ha mejorado en 0,147 puntos.

Algunos indicadores de desarrollo humano en este país son los siguientes:

- La esperanza de vida al nacer es de 55,7 años.
- La tasa de alfabetización de adultos es del 39,3%.
- La tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria es del 40%.
- El PIB per cápita es de 1.648 US\$.
- El índice de pobreza humana es del 44,2%.
- La proporción de la población por debajo del umbral de la pobreza es del 26,3% si se mide a partir de 1US\$/día, y de 67,8% si es a partir de 2US\$.

Cuenta con una población total de 11,1 millones de personas (el doble que hace 30 años), siendo la tasa de crecimiento demográfico del 2,7% de media desde 1975. Se prevé que de aquí al 2015 esa tasa disminuya al 2,2%. Del total de la población, un 49,6% vive en zonas urbanas (en 1975 era el 34,2%). Es una

población joven, con un 43,4% de la población menor de 15 años, y sólo un 2,5% mayor de 65 años. La tasa de fecundidad total es de 5 nacidos por mujer.

En relación a las prioridades del gasto público, cabe señalar que:

- Se destina a educación, en 2000-02, el 3,6% del PIB, un poco menos que en 1990 (3,9%).
- Se destina en 2002 un 2,3% del PIB a salud (el mismo porcentaje que en 1990).
- En cuanto al gasto militar, es el 1,5% del PIB en 2003, menor que en 1990 (2%).
- Finalmente, en relación con servicio de la deuda, es del 3,8% del PIB en 2003, menor que hace diez años (era del 5,7% PIB).

En cuanto al desarrollo relativo al género, se sitúa en el puesto 120, con un índice de 0,449. Se mantienen diferencias de género:

- Mayor esperanza de vida de las mujeres (56,9 años) que de los hombres (54,5).
- Mucho menor tasa de alfabetización en mujeres adultas (29,2%) que en hombres (51,1%).
- Menor tasa de matriculación bruta en mujeres (37%) que en hombres (43%).
- Gran diferencia entre los ingresos percibidos por mujeres (1.175 US\$) y por hombres (2.131).

TABLA 8

Datos generales de Senegal

Datos generales	
Nombre oficial	República de Senegal
Superficie	197.000 km ²
Población (2000)	10.000.000 habitantes
Capital	Dakar
Población urbana (1999)	47%
Densidad de población (2000)	49 hab/km ²
Datos económicos	
PIB m. Mill. \$ (2001)	4.600
Estructura del PIB. Distribución por sectores en % (2000)	
Agricultura y pesca	18
Industria	27
Servicios	55
Deuda externa mill. \$ (2001)	3.500

Comercio exterior mill. \$ (2001)	
Importación	1.330,0
Exportación	1.017,0
Saldo	-313,0
Tasa de cobertura	76,5
Principales clientes (% del total) (2000)	
1. India	18,0
2. Francia	15,6
3. Italia	9,0
4. Mali	5,9
Principales proveedores (% del total)	
1. Francia	27,4
2. Nigeria	18,9
3. Alemania	5,3
Principales exportaciones (mill. \$) (2000)	
Pescados	222
Fosfato	101,0
Principales importaciones (mill. \$) (2000)	
Alimentos	315
Bienes capital	216,0
Petróleo	341,0

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Monografía de Senegal, 2003.

2.8. Indicadores del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2005

A continuación se ofrecen diferentes tablas y gráficos con los principales indicadores de desarrollo humano para los países analizados en este estudio, que permiten ampliar y tener una idea más clara de la situación que se ha presentado anteriormente.

TABLA 9

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Clasificación según IDH 2003	Valor IDH 2003	Esperanza de vida al nacer (años) 2003	Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y >) 2003	Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (% 2002/03)	PIB per cápita (PPA en US\$) 2003	Índice de esperanza de vida educación	Índice del PIB	Clasificación según PIB per cápita (PPA en US\$) menos clasificación según IDH
DESARROLLO HUMANO MEDIO								
103 Argelia	0,722	71,1	69,8	74	6.107	0,77	0,69	-20
124 Marruecos	0,631	69,7	50,7	58	4.004	0,75	0,62	-16
DESARROLLO HUMANO BAJO								
152 Mauritania	0,477	52,7	51,2	45	1.766	0,46	0,48	-13
155 Gambia	0,470	55,7	37,8	48	1.859	0,51	0,49	-19
157 Senegal	0,458	55,7	39,3	40	1.648	0,51	0,47	-10
158 Nigeria	0,453	43,4	66,8	64	1.050	0,31	0,39	2
174 Mali	0,333	47,9	19,0	32	994	0,38	0,38	-10

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

Tabla 10

Pobreza humana y pobreza de ingresos

Clasificación según el IPH-1 menos clasificación según pobreza de ingresos	Índice de pobreza Humana (IPH-1)	Clasificación Valor %	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (% de cohorte) 2000-05	Tasa de analfabetismo de adultos (% de personas de 15 años y >) 2003	Población sostenible sin acceso a agua mejorada (%) 2002	ODM Niños para su edad peso inferior de 5 años) 1995-2003	ODM Población bajo el umbral de pobreza de ingresos (%)	
							US\$1 diario 1990-2003	US\$2 diarios 1990-2003 nacional 1990-2002
29 Argelia	48	21,3	7,8	30,2	13	6	<2	15,1
35 Marruecos	61	34,5	8,6	49,3	20	9	<2	14,3
9 Mauritania	79	40,5	30,5	48,8	44	32	25,9	63,1
-5 Gambia	88	44,7	27,8	62,2	18	17	59,3	82,9
14 Senegal	87	44,2	26,6	60,7	28	23	26,3	67,8
-19 Nigeria	75	38,8	46,0	33,2	40	29	70,2	90,8
-2 Mali	101	60,3	37,3	81,0	52	33	72,3	90,6

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

TABLA 11

Tendencias demográficas

Clasificación según IDH 2003	Población total (millones)			Tasa anual de crecimiento demográfico (%)			Población urbana (% del total)			Población < de 15 años (% del total)			Población de 65 años y > (% del total)			Tasa de fecundidad total			
	1975	2003	2015	1970-75	2003-15	2015-15	1975	2003	2015	1975	2003	2015	1975	2003	2015	1970-75	2003-15	2015-15	
103 Argelia	16,0	31,9	38,1	2,5	1,5	1,5	40,3	58,8	65,3	31,2	26,7	3,6	5,0	7,4	2,5				
124 Marruecos	17,3	30,6	36,2	2,0	1,4	1,4	37,8	57,4	64,8	31,9	28,4	3,9	5,2	6,9	2,8				
152 Mauritania	1,4	2,9	4,0	2,5	2,7	2,7	20,3	61,7	73,9	43,1	41,7	2,7	3,4	6,5	5,8				
155 Gambia	0,6	1,4	1,9	3,4	2,3	2,3	17,0	26,2	27,8	40,6	36,8	2,9	4,4	6,5	4,7				
157 Senegal	5,3	11,1	14,5	2,7	2,2	2,2	34,2	49,6	57,9	43,4	38,8	2,5	3,4	7,0	5,0				
158 Nigeria	58,9	125,9	160,9	2,7	2,0	2,0	23,4	46,6	55,5	44,7	41,3	2,4	3,2	6,9	5,8				
174 Mali	6,2	12,7	18,1	2,6	2,9	2,9	16,2	32,3	40,9	48,3	46,7	2,2	2,4	7,6	6,9				

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

TABLA 12

Avances y retrocesos: supervivencia

Clasificación según IDH 2003	Esperanza de vida al nacer (años)		ODM Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)		ODM Tasa de mortalidad de niños < de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)		Probabilidad al nacer de sobrevivir hasta los 65 años (% de la cohorte)		ODM Tasa de mortalidad materna (por cada 1.000 nacidos vivos)	
	1970-75	2000-05	1970	2003	1970	2003	Mujeres 2000-05	Hombres 2000-05	Informada 1985-2003	Ajustada 2000
103 Argelia	54,5	71,0	143	234	35	41	78,4	75,2	140	140
124 Marruecos	52,9	69,5	119	36	184	39	78,9	70,3	230	220
152 Mauritania	43,4	52,5	150	120	250	183	50,7	44,5	750	1.000
155 Gambia	38,0	55,5	183	90	319	123	54,3	48,7	730	540
157 Senegal	40,1	55,6	164	78	279	137	54,6	49,4	560	690
158 Nigeria	42,8	43,3	140	98	265	198	33,2	31,6	...	800
174 Mali	38,0	47,8	225	122	400	220	44,8	40,8	580	1.200

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

TABLA 13

Alfabetización y matriculación

Clasificación según IDH 2003	Tasa alfabetización de adultos (% 15 años y >)		ODM Tasa alfabetización de jóvenes (% de 15-24 años)		ODM Tasa neta matriculación educación primaria		Tasa neta matriculación educación secundaria		ODM Niños que llegan al 5°. año (% de alumnos de 1er año)		Estad. de terciaria cien mat e ing 1998-2003
	1990	2003	1990	2003	1990/91	2002/03	1990/91	2002/03	1990/91	2001/2002	
103 Argelia	52,9	69,8	77,3	90,1	93	95	54	67	95	97	..
124 Marruecos	38,7	50,7	55,3	69,5	57	90	..	36	75	81	19
152 Mauritania	34,8	51,2	45,8	61,3	35	68	..	16	75	61	10
155 Gambia	..	..	42,2	..	48	79	..	33	..	..	..
157 Senegal	28,4	39,3	40,1	49,1	47	58	..	..	85	80	..
158 Nigeria	48,7	66,8	73,6	88,6	60	67	..	29	..	..	..
174 Mali	18,8	19,0	27,6	24,2	20	45	5	..	73	75	..

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

Tabla 14

Desempeño económico

Clasificación según IDH 2003	PIB		PIB per cápita		PIB per cápita			Cambio anual promedio del IPC	
	US\$ miles de millones 2003	PPA en miles de millones de US\$ 2003	US\$ 2003	PPA en US\$ 2003	Tasa anual crecimiento 1975-2003/1990-2003	Valor más alto durante 1975-2003	Año del valor más alto	1990-2003	2002-03
103 Argelia	66,5	194,4	2.090	6.107	-0,1/0,6	6.319	1985	12,7	2,6
124 Marruecos	43,7	120,6	1.452	4.004	1,3/1,0	4.004	2003	3,1	1,2
152 Mauritania	1,1	5,0	384	1.766	0,4/1,6	1.827	1976	5,6	5,2
155 Gambia	0,4	2,6	278	1.859	-0,2/-0,1	2.108	1986	4,0	..
157 Senegal	6,5	16,9	634	1.648	(-)/1,3	1.669	1976	4,3	(-)
158 Nigeria	58,4	143,3	428	1.050	-0,5/(-)	1.086	1977	26,0	14,0
174 Mali	4,3	11,6	371	994	(-)/2,4	995	2002	4,3	-1,3

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

TABLA 15

Desigualdad ingresos o consumo

Clasificación según IDH 2003	Año de la encuesta	ODM Participación en los ingresos o consumo				Índice de desigualdad		
		10% más pobre	20% más pobre	20% más rico	10% más rico	10% más rico respecto del 10% más pobre	20% más rico respecto del 20% más pobre	Coefficiente de Gini
103 Argelia	1995	2,8	7,0	42,6	26,8	9,6	6,1	35,3
124 Marruecos	1998	2,6	6,5	46,6	30,9	11,7	7,2	39,5
152 Mauritania	2000	2,5	6,2	45,7	29,5	12,0	7,4	39,0
155 Gambia	1998	1,8	4,8	53,4	37,0	20,2	11,2	47,5
157 Senegal	1995	2,6	6,4	48,2	33,5	12,8	7,5	41,3
158 Nigeria	1996	1,6	4,4	55,7	40,8	24,9	12,8	50,6
174 Mali	1994	1,8	4,6	56,2	40,4	23,1	12,2	50,5

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

TABLA 16

Índice de desarrollo relativo al género

Clasificación según IDH 2003	IDG	Esperanza de vida al nacer (años) 2003	Tasa de alfabetización en adultos a y >) 2003	Tasa de matriculación bruta combinada en primaria, secundaria y terciaria (%) 2002/03	Cálculo de los ingresos percibidos (PPA en US\$) 2003	Clasificación según el IDH, menos la clasificación según IDG					
103 Argelia	82	0,706	72,4	69,8	60,1	79,5	72	76	2.896	9.244	-3
124 Marruecos	97	0,616	71,9	67,5	38,3	63,3	54	62	2.299	5.699	-1
152 Mauritania	118	0,471	54,3	51,1	43,4	59,5	43	47	1.269	2.284	0
155 Gambia	119	0,464	57,1	54,3	30,9	45,0	45	50	1.391	2.339	1
157 Senegal	120	0,449	56,9	54,5	29,2	51,1	37	43	1.175	2.131	1
158 Nigeria	123	0,439	43,6	43,1	59,4	74,4	57	71	614	1.495	-1
174 Mali	136	0,323	48,5	47,2	11,9	26,7	27	38	742	1.247	1

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 2005.

Notas

¹ Según reza el título del dossier de la *Vanguardia*: “Mediterráneo: el mar que une y separa”, dossier n° 17, octubre/diciembre 2005.

² Balta, Paul: “2005. Año del Mediterráneo”, *Vanguardia*: “Mediterráneo: el mar que une y separa”, dossier n° 17, octubre/diciembre 2005, p. 8.

³ Millennium Project: *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*. Nueva York, 2005



Capítulo 3

Flujos migratorios procedentes del África Subsahariana y del Magreb hacia España

Si bien hemos señalado anteriormente que el interés de las migraciones del África Subsahariana y parte del Magreb (excluyendo Marruecos), se centra en otras variables de análisis más allá de la importancia del volumen de las mismas, trataremos a continuación de reproducir las rutas migratorias, teniendo en cuentas las últimas variaciones, así como la evolución de las embarcaciones, para presentar a continuación los datos más relevantes referentes a los flujos de estos países en España de acuerdo a los datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto Nacional de Estadística.

1. Las rutas migratorias

Haciendo memoria, se puede reconstruir la llegada de embarcaciones a las costas, con el drama de “los muertos del Estrecho”, que se cuentan a por miles¹, así como de aquellos que se ahogaban en la ruta hacia Canarias.

A lo largo de los últimos años hemos podido apreciar ciertos cambios en la llegada de estos flujos provenientes de África Subsahariana hacia España, como muestra el siguiente mapa:

MAPA 1

Corrientes migratorias desde África hacia España



Fuente: El País Digital.

En efecto, como consecuencia del aumento de la vigilancia y el control por radares en el estrecho de Gibraltar, se generaron nuevas rutas, que, partiendo de la costa oeste africana, llegan hasta las Islas Canarias².

A consecuencia de esto, el número de pateras interceptadas en las costas de Cádiz se redujo a la mitad entre los años 2003 y 2004. Por el contrario, se duplicaron las capturadas en las costas de Granada durante el mismo periodo. Ese dato demuestra que el Sistema de Vigilancia Integrado Exterior (SIVE³), instalado por la Guardia Civil en la zona occidental del Estrecho, ha obligado a los traficantes de personas que zarpan desde Marruecos a desplazar sus rutas hacia Andalucía oriental y a buscar nuevas vías para su negocio, como los barcos que enlazan el norte de África con España. El efecto del SIVE también se ha dejado sentir en Ceuta y en Melilla, tal y como demuestran los acontecimientos acaecidos en octubre de 2005, en los que se centró con la colaboración de Marruecos.

El Sistema de Vigilancia Integrado Exterior

Fuente: El País Digital.

A mediados del año 2004, el SIVE contaba con 12 estaciones fijas, que a finales de 2005 llegaron a las 22. A ellas se suman las 3 unidades móviles disponibles en Fuerteventura. A lo largo de 2005 entraron en servicio otras 6 unidades móviles y en 2006, otras 5. Además, la Guardia Civil se dotó el año pasado de 8 embarcaciones medias de alta velocidad y 4 embarcaciones de altura.

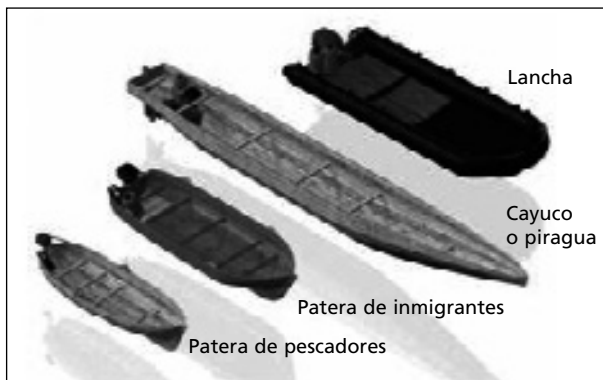
Siguiendo esta lógica de actuación, el Gobierno español ha comenzado a trabajar de manera coordinada con las autoridades mauritanas con el fin de impedir las salidas masivas de migrantes en condiciones inhumanas y amparadas por redes de tráfico de personas. De esta forma, se ha puesto en marcha el proyecto ATLANTIS, de colaboración entre España y Mauritania, con el que se pretende combatir la creciente inmigración irregular procedente de este país, aportando medios materiales y humanos que estarán sufragados por la Comisión Europea y por la Guardia Civil, y cuyo coste total asciende a 400.000 euros. Asimismo, en el marco del proyecto SEA HORSE, puesto en marcha por el Ministerio del Interior, se realizarán cursos de formación destinados al personal de la Gendarmería mauritana, en los que se impartirán materias relacionadas con la vigilancia de costas, el manejo de embarcaciones y la lucha contra la inmigración irregular, con el fin de que puedan establecer un servicio marítimo moderno que les permita combatir la inmigración irregular de forma más eficaz.

Además de estos cambios en las rutas utilizadas, y como consecuencia de los mismos, han variado a su vez los tipos de embarcaciones utilizadas. Se ha detec-

tado que las bandas de tráfico de inmigrantes usan barcos mayores para repartir en alta mar a las personas en embarcaciones más pequeñas antes de llegar a la costa.

GRÁFICO 1

Tipos de embarcaciones



Fuente: El País.es, La Inmigración en España⁴.

Los diferentes tipos de embarcaciones utilizadas se denominan lanchas, cayucos o piraguas, pateras de inmigrantes y pateras de pescadores. A continuación se explica la tipología y las zonas de salida de las mismas.

Desde Marruecos salen embarcaciones tipificadas como lanchas, pateras de pescadores y pateras de inmigrantes (entre las dos últimas varía su capacidad).

Desde la parte norte del Sáhara hasta prácticamente la frontera con Marruecos salen embarcaciones tipificadas como pateras de inmigrantes y de pescadores con destino a las Islas Canarias.

Y desde Mauritania salen embarcaciones tipificadas como cayucos o piraguas, mucho más inestables y típicamente africanas. Estas salidas se van viendo desplazadas hacia el sur por el incremento de la vigilancia en las zonas de partida, adquiriendo relevancia puertos como el de Saint Louis (en la frontera entre Senegal y Mauritania).

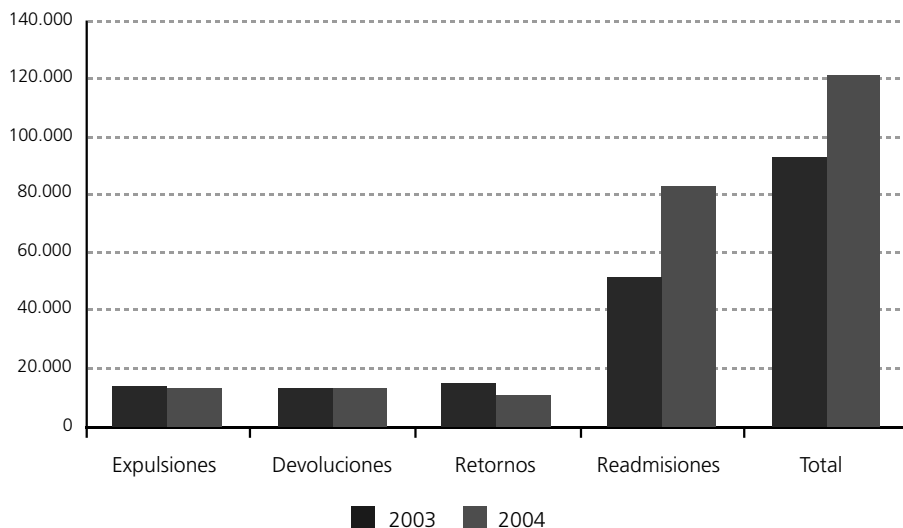
2. Las repatriaciones

Conviene hacer mención, junto a las rutas y medios de llegada a nuestro país, al recorrido contrario: las repatriaciones, que también han tenido un lugar importante en los debates actuales. Los datos que se proporcionan en este capítulo han

sido suministrados por el Ministerio de Interior. Según informaciones de este mismo Ministerio, la lucha contra la inmigración irregular en España se realiza en el marco del respeto de los derechos humanos y el fomento de los instrumentos de colaboración entre los países miembros de la Unión Europea y los países de los que son originarios los migrantes con ese estatus legal.

GRÁFICO 2

Repatriaciones desde España



Fuente: Ministerio del Interior, 2005.

Las repatriaciones de inmigrantes irregulares desde España se incrementaron en el año 2004 en un 28,92% respecto al año anterior. Así, entre enero y diciembre de 2004, un total de 121.121 personas en situación irregular fueron repatriadas desde el territorio nacional, frente a las 93.951 de 2003. Una de las causas de este balance se encuentra en el incremento de las readmisiones (expulsiones en virtud de acuerdos con terceros países) a Francia, basadas en el Acuerdo de Readmisión de personas en situación irregular que mantienen los dos países. Francia readmitió en 2004 a 82.286 personas, un 63,24% más que en 2003 (50.407).

El total de las devoluciones (personas que intentaron entrar irregularmente en España o, habiendo sido expulsadas, contravinieron la orden y lo intentaron de nuevo) en 2004 fue de 13.136, mientras que en 2003 sumaron 13.684. Esta diferencia se explica, sobre todo, por la menor afluencia de pateras intentando arribar

a las costas españolas. En 2004 llegaron a las costas de Canarias y del Estrecho 740 pateras y 15.671 inmigrantes, un 21,44% y un 18,28% menos respectivamente que en 2003.

Por su parte, las expulsiones (personas que son expulsadas en base a aquellas causas que recoge la Ley de Extranjería, habitualmente a través de un expediente administrativo) sumaron un total de 13.296, mientras que el año anterior ascendieron a 14.104. En cuanto a los retornos (personas rechazadas en puestos fronterizos), principalmente efectuados en aeropuertos, sufrieron un pronunciado descenso, al pasar de 14.750 en 2003 a 11.280 en 2004. En este caso, la reducción responde a que cada vez son menos los ciudadanos iberoamericanos que llegan a España sin cumplir los requisitos de entrada.

2.1. La percepción de las organizaciones humanitarias

El 24 de mayo de 2006 la Asistente del Alto Comisionado en materia de Protección del ACNUR, Erika Feller, concluyó su visita a la isla de Gran Canaria donde evaluó el estado de los cientos de personas del África Subsahariana que habían llegado a las islas en las últimas semanas: “El creciente número de muertes en el mar ha puesto el tema de la migración irregular en la agenda internacional”. “En la última década, miles de vidas se han perdido. Pero, aunque la migración ilegal se ha vuelto más complicada, los migrantes africanos siguen tratando de llegar a Europa asumiendo grandes riesgos”. “Raramente pasa una semana sin tener noticias de una embarcación que haya naufragado con sus pasajeros a bordo, cuerpos sin vida arrastrados por el mar hasta la orilla de las playas vacacionales del sur de Europa, y de gente que ha pagado enormes sumas de dinero a los traficantes, cuya última preocupación es el bienestar de sus clientes”. “También sabemos que algunas de las personas que se encuentran en tránsito a través del Mediterráneo son víctimas de los traficantes, mujeres y niños que, incluso si llegan a tierra sanos y salvos, quedarán condenados a más explotación y abusos”⁷.

La representante de ACNUR recalcó, de la información obtenida a través de entrevistas con población recién llegada, que la mayoría de las migraciones se producen por causas económicas. También evaluó las condiciones de acogida de los centros (en especial la del Centro Barranco Seco), destacando que eran buenas y reconociendo el esfuerzo efectuado por las autoridades.

Sin embargo, advirtió que los procedimientos empleados para controlar la inmigración irregular hacia las islas deberían efectuarse de forma adecuada y con garantías de respeto por los derechos humanos básicos. También pidió al Gobierno español las mismas garantías en las deportaciones de los centenares de inmigrantes irregulares de origen subsahariano llegados a las Islas Canarias.

En este sentido, Médicos Sin Fronteras ofrece un exhaustivo estudio sobre el estado padecido por los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos. Las experiencias estudiadas contrastan con las expuestas anteriormente, ya que estas recogen testimonios donde se ha producido una violación sistemática de derechos humanos.



CUADRO 3

Informe de MSF sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos

Violencia e inmigración. Informe sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos.

MSF-E. Septiembre 2005.

MUERTES EN EL ESTRECHO

Aunque resulte difícil hacer una evaluación precisa de la magnitud de este drama, se estima que el número de víctimas mortales registradas en las costas españolas y marroquíes en la última década es de unas 6.300 personas, aunque oficialmente sólo hayan sido reportadas 1.400 muertes. El número oficial de víctimas mortales en territorio marroquí y español (Ceuta y Melilla incluidas) asciende a 289 personas en el año 2004, con un cálculo oficioso de 500. Cifras que se verían aumentadas considerablemente si tuviésemos en cuenta las muertes que se producen durante el periplo de los ISS (colectivo de inmigrantes de origen subsahariano), por los países de tránsito norteafricanos y del Sahel, cuyo número desconocemos.

VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Las acciones violentas ejercidas contra los ISS por los diferentes agentes se distribuyen de forma desigual entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de ambos países (con más de un 65% de los casos) y los grupos de delincuentes y redes de tráfico de personas (que representan cerca de un 30%). El número de secuelas de violencia detectadas en ISS adultos, al igual que el porcentaje de las mismas en relación al número total de consultas realizadas por nuestros equipos médicos, varían en función del acceso y del periodo del año en que se realizan. Existe una correlación entre dichas secuelas y la mayor o menor presión ejercida por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Como consecuencia de la espiral de violencia en la que se ven inmersos los inmigrantes subsaharianos, observamos un claro deterioro de su salud mental. Entre otros, encontramos síntomas depresivos, obsesivos, casos de ansiedad e irritabilidad, pérdidas de memoria, cefaleas y astenias,

característicos del Síndrome de Ulises, agravados por la sensación de desarraigo, la falta de expectativas de éxito y la pérdida de su capacidad de elección. De todos los lugares, etapas y momentos en los que los ISS son víctimas de la violencia, es en las zonas fronterizas marroco-españolas donde se produce el mayor número de incidentes; incidentes en los que, además de las FS marroquíes, intervienen las FS españolas, y que se traducen en detenciones, excesos en el uso de la fuerza, abusos y tratos degradantes, violencia sexual, expulsiones extrajudiciales y expulsiones de personas en riesgo.

Fuente: MSF, 2006.



3. Datos estadísticos sobre la población extranjera en España

Tras haber presentado los datos referentes a las rutas migratorias y a las situaciones que viven los migrantes, nos detendremos a continuación en los datos estadísticos sobre población extranjera proveniente de los países analizados en España. Con relación a la migración africana hacia España, ya se ha señalado que, si bien se está incrementando, es relativamente pequeña en comparación con la procedente de otros continentes, como América Latina.

El siguiente cuadro muestra las variaciones en la población extranjera presente en nuestro país. Si en 1999 los migrantes africanos suponían un 23,28% del total de la población extranjera (18,97% provenientes del Magreb y 4,31% de la región subsahariana), en 2005, a pesar del importante incremento en número, sólo suponen el 19,12% (15,26% provenientes del Magreb y 3,87% de la región subsahariana).

A continuación se presentarán los datos de población extranjera procedente de África en nuestro país, partiendo de diversas fuentes oficiales. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en 2006 había en España 432.662 inmigrantes procedentes de África, de los cuales 333.770 procedían de Marruecos, 23.785 de Argelia, 16.889 de Senegal, 11.329 de Gambia y 9.721 de Nigeria.

TABLA 17

Inmigrantes en España, según región de origen

Total de inmigrantes por región, 1 de enero de 1999 a 1 de enero de 2005 (variación porcentual del total de inmigrantes de un año para otro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Unión Europea	329,5 (18,6%)	375,5 (13,19%)	417,3 (11,1%)	489,8 (17,4%)	587,7 (20,0%)	636,0 (8,2%)	766,7 (20,5%)
Europa (excluyendo la UE)	36,5 (22,7%)	47,2 (29,3%)	106,1 (124,8%)	202,4 (90,7%)	335,9 (66,0%)	404,6 (20,4%)	561,5 (38,8%)
Asia	47,3 (9,7%)	56,5 (19,5%)	75,1 (32,9%)	98,9 (31,7%)	129,0 (30,3%)	142,8 (10,8%)	186,2 (30,4%)
Latinoamérica	134,4 (18,1%)	184,0 (36,9%)	416,1 (126,2%)	720,2 (73,1%)	1032,1 (43,3%)	1219,7 (18,2%)	1409,0 (15,5%)
África	174,4 (17,9%)	229,0 (31,3%)	317,2 (38,6%)	423,0 (33,4%)	522,7 (23,6%)	579,4 (10,8%)	705,9 (21,8%)
Región subsahariana	32,3 (9,2%)	43,4 (34,3%)	60,7 (39,9%)	79,8 (31,5%)	98,5 (23,5%)	109,9 (11,5%)	142,8 (29,9%)
Magreb y Egipto	142,1 (20,1%)	185,6 (30,6%)	256,6 (38,2%)	343,3 (33,8%)	424,2 (23,6%)	469,5 (10,7%)	563,2 (20,0%)
Total	749,0 (17,6%)	923,9 (23,4%)	1370,7 (48,4%)	1977,9 (44,3%)	2664,2 (34,7%)	3034,3 (13,9%)	3691,5 (21,7%)

Fuente: Rickard Sandell, Real Instituto El Cano, 19/01/2006⁸.

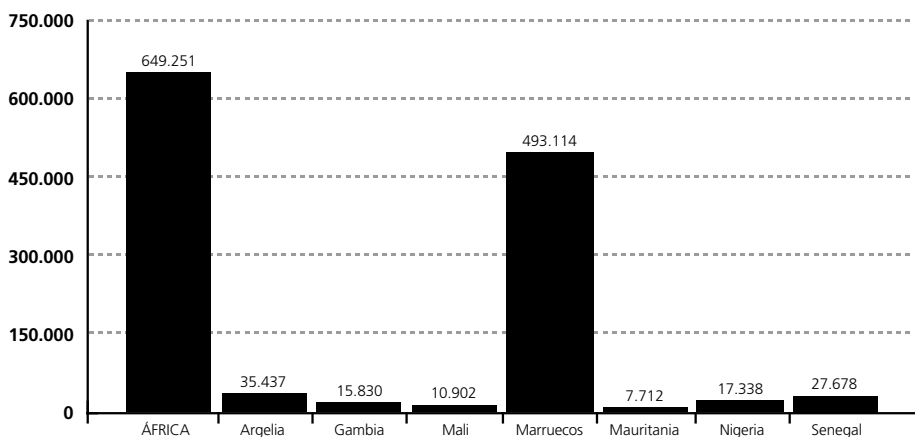
Estas cifras contrastan con las que se aprecian a continuación, ya que varían en función de las fuentes de explotación. En este sentido las cifras obtenidas del INE tendrán un aumento significativo en comparación con aquellas obtenidas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales relativas a permisos de trabajo y residencia.

Según datos de 2005 ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística en relación con la población extranjera en España procedente de los países del Magreb y de África subsahariana analizados aquí, así como de los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, encontramos la siguiente información, que se detallará más adelante por países:

- De Marruecos proceden 511.294 personas.
- De Argelia, 46.278.
- De Senegal, 29.608.
- De Nigeria, 27.203.
- De Gambia, 15.838.
- De Mali, 12.158.
- Y de Mauritania, 9.611 personas.

GRÁFICO 3

Residentes africanos en España



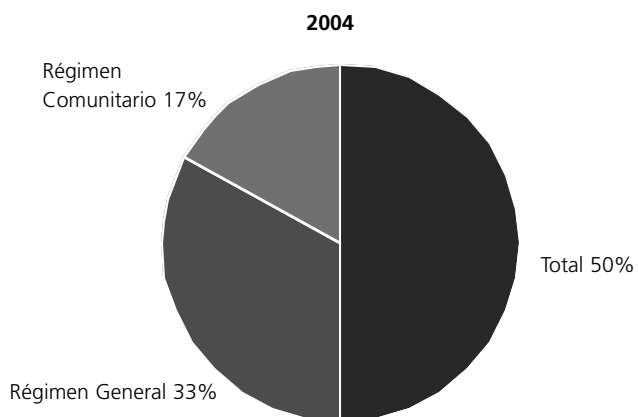
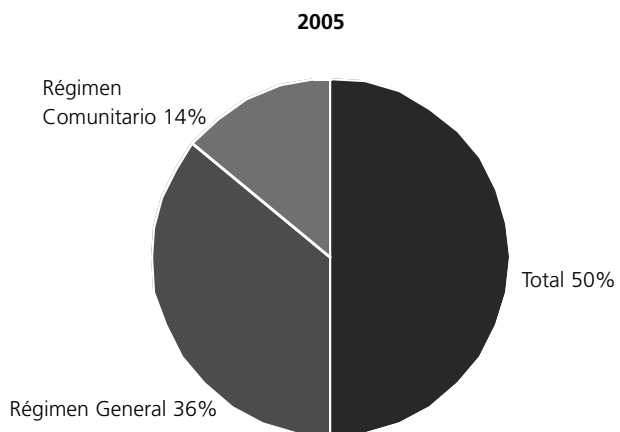
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE, 2005.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en diciembre de 2005 en relación con los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que de un total de 2.738.932 extranjeros con autorización 649.251 son africanos (es decir, el 23,70%), de entre los cuales proceden de:

- Marruecos, 493.114 personas, es decir, 18.180 menos que las contabilizadas por el INE⁹, lo que supondría que el 96,44% de los marroquíes residentes en España cuentan con autorización.
- Argelia, 35.437, es decir, 10.841 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que el 17,57% de los argelinos residentes en España cuentan con autorización.
- Senegal, 27.678, es decir, 1.930 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que el 93,48% de los senegaleses residentes en España cuentan con autorización.
- Nigeria, 17.338, es decir, 9.865 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que sólo el 63,74% cuenta con autorización.
- Gambia, 15.830, es decir, solamente 8 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que el 99,95% cuentan con autorización.
- Mali, 10.902, es decir, 1.256 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que el 89,67% cuenta con autorización.
- y de Mauritania, 7.712 personas, es decir, 1.899 menos que las contabilizadas por el INE, lo que supondría que el 80,24% cuentan con autorización.

GRÁFICO 4

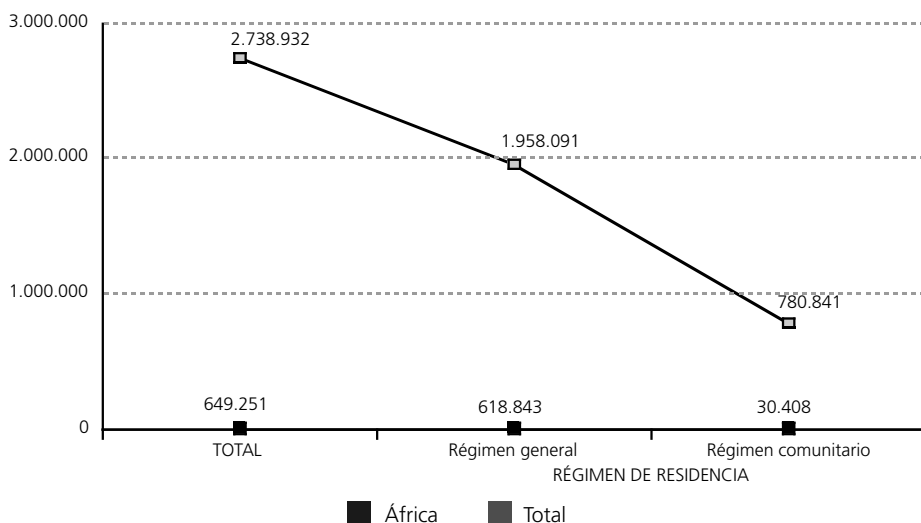
Extranjeros con autorización de residencia en vigor



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE, 2005.

GRÁFICO 5

Africanos con tarjeta de residencia en relación al total de población extranjera



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE, 2005.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, con relación a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 2.738.932 extranjeros con autorización de residencia, 649.251 proceden de países de África, lo que supone el 23,70%, de los cuales la gran mayoría, el 95,32%, tienen el régimen general, frente a un 4,68 que pertenecen al régimen de residencia comunitario. Si nos atenemos a las variaciones respecto al 31 de diciembre de 2004, el número total de extranjeros con autorización de residencia procedentes de países africanos ha crecido en 150.744 personas, es decir un 30,24%.

Si nos atenemos a la distribución de la población africana por sexo, nos encontramos con un 32,43% de mujeres, por debajo del porcentaje de la población extranjera total, que es del 45,67%. En cuanto a la edad, la media es de 34 años, con un 19,44% de menores de 15 años, un 79,46% de entre 16 y 64 años y sólo un 1,10% de mayores de 64 años.

En relación con el país de nacimiento, en el 88,57% de los casos, es el mismo que el de su nacionalidad, y sólo un 10,89%, es decir 70.717, han nacido en España.

TABLA 18

Población extranjera por sexo, país de nacionalidad y edad

	Total	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
Ambos sexos											
Argelia	46.278	1.582	2.389	7.196	11.057	8.822	4.221	1.980	1.147	565	395
Ghana	10.482	284	977	2.792	2.642	1.805	912	379	138	33	8
Gambia	15.838	634	1.583	2.262	2.153	1.811	1.269	877	369	85	26
Mali	12.158	217	2.140	4.152	2.809	1.458	566	165	54	12	7
Marruecos	511.294	33.941	62.370	88.488	80.240	60.005	40.418	24.190	12.926	5.753	4.157
Mauritania	9.611	308	610	1.586	2.228	1.687	959	545	310	107	57
Nigeria	27.203	420	3.839	9.231	6.500	3.205	1.250	427	111	33	22
Senegal	29.608	1.031	2.616	5.495	6.207	4.600	3.162	2.140	957	338	141
Resto de nacionalidades africanas	5.119	175	397	890	1.182	850	463	248	118	66	54
Varones											
Argelia	35.133	888	1.533	5.711	9.370	7.572	3.578	1.560	848	324	188
Gambia	11.356	494	1.243	1.604	1.547	1.471	1.136	832	356	75	26
Mali	11.346	166	1.979	3.954	2.728	1.423	550	164	51	12	7
Marruecos	340.796	20.130	41.927	65.526	59.612	43.070	27.656	16.367	8.636	3.458	2.196
Mauritania	7.589	195	446	1.356	1.926	1.421	822	442	248	84	37
Nigeria	16.874	265	1.657	4.801	4.825	2.649	1.064	352	83	23	9
Senegal	24.171	787	2.071	4.629	5.315	3.931	2.756	1.877	828	280	121
Resto de nacionalidades africanas	3.175	89	224	488	747	624	341	180	80	33	28
Mujeres											
Argelia	11.145	694	856	1.485	1.687	1.250	643	420	299	241	207
Gambia	4.482	140	340	658	606	340	133	45	13	10	0
Mali	812	51	161	198	81	35	16	1	3	0	0
Marruecos	170.498	13.811	20.443	22.962	20.628	16.935	12.762	7.823	4.290	2.295	1.961
Mauritania	2.022	113	164	230	302	266	137	103	62	23	20
Nigeria	10.329	155	2.182	4.430	1.675	556	186	75	28	10	13
Senegal	5.437	244	545	866	892	669	406	263	129	58	20
Resto de nacionalidades africanas	1.944	86	173	402	435	226	122	68	38	33	26

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE 2005.

El total de extranjeros incluidos en el régimen general con autorización de residencia en vigor, según continente y nacionalidad por tipo de autorización de residencia¹⁰, asciende a un total de 1.958.091, de los cuales 618.843 son de origen africano. Obteniendo entre este total 177.078 permisos iniciales, 68.548 permisos de primera renovación, 106.601 permisos de segunda renovación, 260.571 de carácter permanente y 6.045 computados como otros. De todos los países africanos, es Marruecos el que alcanza un número más elevado: 473.463.

Según los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, encontramos la siguiente distribución de la población extranjera en función de variables de sexo, nacionalidad y edad, destacándose una alta presencia de varones jóvenes, como cabe esperar de las características demográficas de las poblaciones de los países de origen, como se verá más adelante.

4. Presentación de la migración en España por origen de procedencia

A continuación se presenta una información más detallada, por países de origen, de la realidad migratoria africana en España.

4.1. Argelia

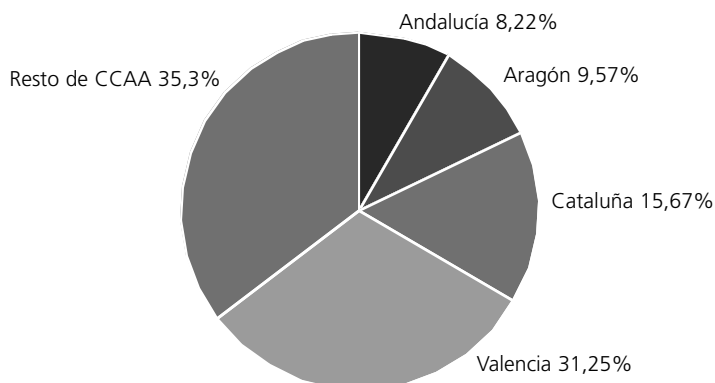
Hay en España, según datos del INE, un total de 46.278 argelinos, de entre los cuales más de tres cuartas partes son varones (el 75,92%, es decir, 35.133 argelinos), frente a un escaso 24,08% de mujeres (11.145). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la mayoría de estos argelinos, casi una tercera parte (31,25%), se sitúa en Valencia, seguida de Cataluña (15,67%), Aragón (9,57%) y Andalucía (8,22%).

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en relación a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 35.437 son argelinos, lo que representa un 5,46%. Esta cifra ha crecido en el último año en 7.905 personas, lo que supone un 28,71% más, la mayor parte de los mismos también incorporados al régimen general.

Del total de argelinos con tarjeta o autorización de residencia, un 24,03% son mujeres (porcentaje por debajo de la media africana, que es del 32,43%). En cuanto a la edad, la media es de 31 años, con un 14,68% de menores de 15 años, un 84,33% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,99% de mayores de 64 años.

GRÁFICO 6

Población argelina en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

En relación al país de nacimiento, en el 89,77% de los casos es Argelia, y en el 8,54% es España.

4.2. Gambia

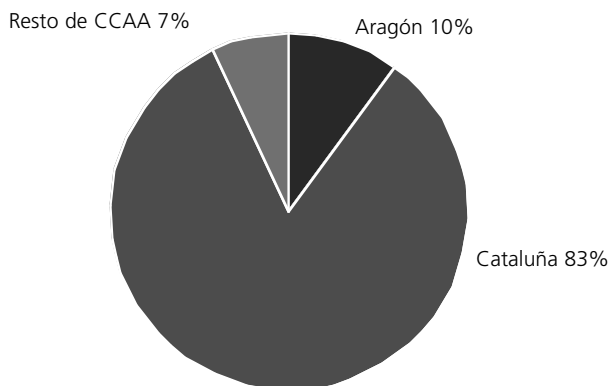
Hay en España un total de 15.838 extranjeros procedentes de Gambia, de entre los cuales la gran mayoría, el 71,70%, son varones (es decir, 11.356), frente al 28,30% de mujeres (4.482). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la gran mayoría de éstos, más del 80% (82,9%, es decir, 13.130 personas) se sitúa en Cataluña (principalmente Barcelona y Girona), seguida muy de lejos por Aragón (con el 10,28%, es decir, 1.628 personas), y la proporción es casi inexistente en el resto de Comunidades Autónomas.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en relación a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31-12-2005, de un total de 649.251 africanos, 15.830 son de Gambia, lo que representa un 2,44%. Esta cifra ha crecido en el último año en 2.996 personas, la mayor parte de los mismos incorporados al régimen general.

Del total de gambianos con tarjeta o autorización de residencia, un 28,91% son mujeres (porcentaje por debajo de la media africana, que es del 32,43%). En cuanto a la edad, la media es de 25 años, con un 33,68% de menores de 15 años, un 66,26% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,06% de mayores de 64 años.

GRÁFICO 7

Población de Gambia en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

En relación al país de nacimiento, en el 69,34% de los casos es Gambia, y en el 30,50% es España.

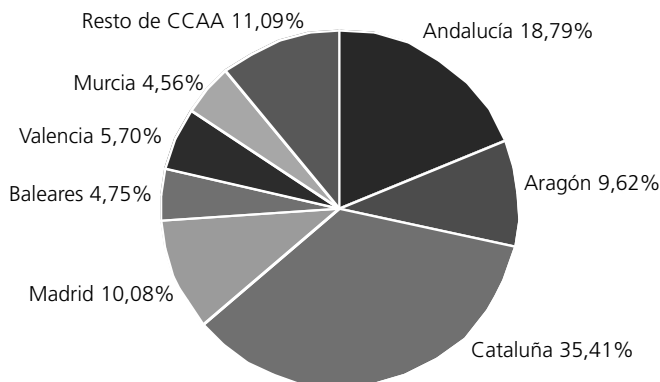
4.3. Mali

Hay en España un total de 12.158 extranjeros procedentes de Mali, de entre los cuales la inmensa mayoría, el 93,32%, son varones (es decir, 11.346), frente al 6,68% de mujeres (812). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la gran mayoría de éstos, más de un tercio (35,41%, es decir, 4.305 personas) se sitúa en Cataluña, seguida por Andalucía (con el 18,79%, es decir, 2.285 personas), y Madrid (con el 10,08%, es decir, 1.226), siendo bastante menor la proporción en el resto de Comunidades Autónomas.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en relación con los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 10.902 son malienses, lo que representa un 1,68%. Esta cifra ha crecido en el último año en 6.437 personas, la mayor parte en régimen general.

GRÁFICO 8

Población de Mali en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

Del total de malienses con tarjeta o autorización de residencia, un 6,88% son mujeres (porcentaje muy por debajo de la media africana, que es del 32,43%). En cuanto a la edad, la media es de 29 años, con un 5,40% de menores de 15 años, un 94,56% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,04% de mayores de 64 años.

En lo que respecta al país de nacimiento, en el 95,78% de los casos es Mali y en el 3,71% es España.

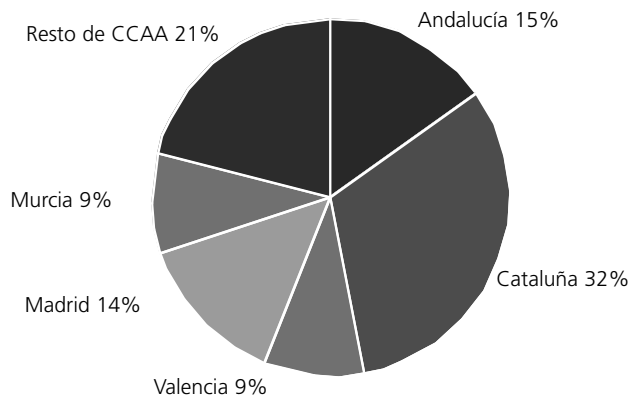
4.4. Marruecos

Hay en España un total de 511.294 marroquíes, de entre los cuales más de 2/3 son varones (el 66,65%, es decir, 340.796), frente al 33,35% de mujeres (170.498). Si atene-mos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la mayoría de estos marroquíes, un poco más de la tercera parte (33,48%), se sitúa en Cataluña, seguida de Andalucía (14,62%), Madrid (13,60%), Valencia (8,82%) y Murcia (8,76%).

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en cuanto a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 493.114 son marroquíes, lo que representa el 75,95%. Esta cifra ha crecido en el último año en 103.869 personas, la mayor parte de los mismos incorporados al régimen general.

GRÁFICO 9

Población marroquí en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

Del total de marroquíes con tarjeta o autorización de residencia, un 34,59% son mujeres. En cuanto a la edad, la media es de 28 años, con un 21,25% de menores de 15 años, un 77,51% de entre 16 y 64 años y sólo un 1,24% de mayores de 64 años.

En lo que concierne al país de nacimiento, en el 88,39% de los casos es Marruecos y en el 11,33% es España.

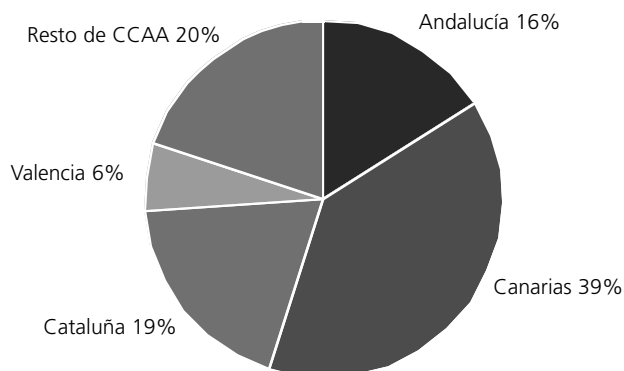
4.5. Mauritania

Hay en España un total de 9.611 mauritanos, de entre los cuales la gran mayoría, el 78,96%, son varones (es decir, 7.589), frente al 21,04% de mujeres (2.022). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la mayoría de estos mauritanos, más de la tercera parte (38,92%), se sitúa en Canarias, seguida de Cataluña (19,37%), Andalucía (15,65%) y Valencia (6,03%).

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en lo que respecta a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 7.712 son mauritanos, lo que representa un 1,19%. Esta cifra ha crecido en el último año en 1.989 personas, la mayor parte de los mismos incorporados al régimen general.

GRÁFICO 10

Población mauritana en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

Del total de mauritanos con tarjeta o autorización de residencia, un 16,31% son mujeres (porcentaje por debajo de la media africana, que es del 32,43%). En cuanto a la edad, la media es de 31 años, con un 11,51% de menores de 15 años, un 88,03% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,45% de mayores de 64 años.

En cuanto al país de nacimiento, en el 90,65% de los casos es Mauritania y en el 6,86% es España.

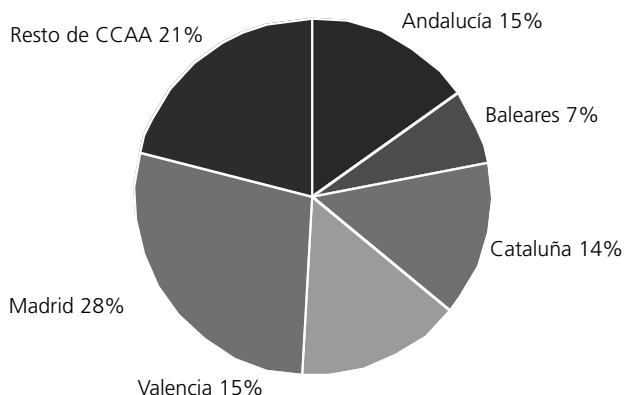
4.6. Nigeria

Hay en España un total de 27.203 extranjeros procedentes de Nigeria, de entre los cuales más de la mitad, el 62,03%, son varones (es decir, 16.874), frente a 37,97% de mujeres (10.329). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la gran mayoría de éstos, más de un tercio (35,41%, es decir, 4.305 personas) se sitúa en Cataluña, seguida por Andalucía (con el 18,79%, es decir, 2.285 personas), y Madrid (con el 10,08%, es decir, 1.226), siendo bastante menor la proporción en el resto de Comunidades Autónomas.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en relación con los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 17.338 son nigerianos, lo que representa un 2,67%. Esta cifra ha crecido en el último año en 6.090 personas, la mayor parte de los mismos también incorporados al régimen general.

GRÁFICO 11

Población nigeriana en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

Del total de nigerianos con tarjeta o autorización de residencia, un 37,22% son mujeres. En cuanto a la edad, la media es de 29 años, con un 9,30% de menores de 15 años, un 90,60% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,10% de mayores de 64 años.

En lo referente al país de nacimiento, en el 90,68% de los casos es Nigeria y en el 7,17% es España.

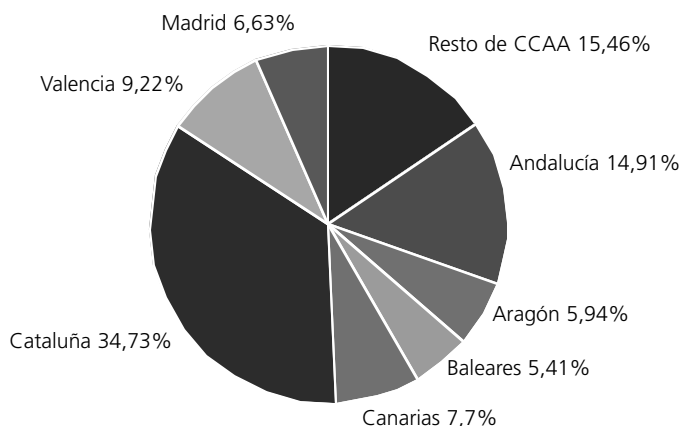
4.7. Senegal

Hay en España un total de 29.608 senegaleses, de entre los cuales la inmensa mayoría son varones (81,64%, es decir, 24.171), frente al 18,36% de mujeres (5.437). Si nos atenemos a su distribución geográfica dentro del territorio español, la gran mayoría de éstos, más de un tercio (34,73%, es decir, 10.284 personas) se sitúa en Cataluña, seguida por Andalucía (con el 14,91%, es decir, 4.416 personas), Valencia (con el 9,22%, es decir, 2.729), y Canarias (7,70%, es decir 2.279), siendo bastante menor la proporción en el resto de Comunidades Autónomas.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2005, en lo referente a los extranjeros con autorización de residencia, encontramos que a 31 de diciembre de 2005, de un total de 649.251 africanos, 27.678 son senegaleses, lo que representa un 4,26%. Esta cifra ha crecido en el último año en 8.335 personas, la mayor parte de los mismos también incorporados al régimen general.

GRÁFICO 12

Población senegalesa en España por CCAA (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, 2005.

Del total de senegaleses con tarjeta o autorización de residencia, un 18,01% son mujeres (porcentaje muy por debajo de la media africana, que es del 32,43%). En cuanto a la edad, la media es de 32 años, con un 10,89% de menores de 15 años, un 88,76% de entre 16 y 64 años y sólo un 0,35% de mayores de 64 años.

En cuanto al país de nacimiento, en el 92,58% de los casos es Senegal y en el 7,07% es España.

Notas

¹ Se puede consultar el mapa “Muertes en el Estrecho” en la sección de mapas de África en *Le Monde Diplomatique*, disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/mort-sauxfrontieres>

² Asimismo, el Ministerio del Interior ha creado, a través de la Dirección General de la Policía, una Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones y ha reforzado la vigilancia en los puestos fronterizos y en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

³ El SIVE está implantado en toda la costa andaluza, Ceuta, Melilla y las Islas Canarias, su despliegue supone el desembolso de 232 millones de euros para el periodo 2000-2008 (32 de ellos en el ejercicio 2004).

⁴ Disponible en <http://www.elpais.es/afondo/tema.html?id=27>

⁵ Disponible en <http://www.elpais.es/afondo/tema.html?id=27>

⁶ Disponible en <http://www.elpais.es/afondo/tema.html?id=27>

⁷ ACNUR: “El ACNUR llama a buscar una respuesta conjunta al desafío de las miles de personas que arriesgan sus vidas en el mar para llegar a Europa”, 24 de mayo de 2006.

⁸ Rickard Sandell: *¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana*, Real Instituto El Cano, ARI N° 133/2005, 19/01/2006.

⁹ Se ha trabajado con datos relativos a los permisos de trabajo y residencia, datos relativos a la encuesta de población activa (EPA), y datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE), que ofrecería datos directos de la explotación anual de los padrones.

¹⁰ Según los datos obtenidos a 31 de diciembre de 2005.



Capítulo 4

Marco legal, políticas, programas y documentos relacionados con migraciones y desarrollo

En los capítulos anteriores se han presentado el contexto y la situación de desarrollo del continente africano y los principales datos de la realidad migratoria en nuestro país. Conviene analizar ahora la legislación relacionada con estas cuestiones, para poder comprender y sistematizar las iniciativas existentes.

El compromiso de España con el multilateralismo, reiterado en el actual Plan Director de la Cooperación Española, obliga a señalar los principales documentos que desde el sistema de Naciones Unidas se han elaborado en torno a esta cuestión. Asimismo, la referencia europea es ineludible, por lo que se presentarán aquellas políticas y comunicaciones relacionadas con las regiones analizadas. Todo ello permitirá una mayor coherencia entre los diversos actores involucrados en la definición de doctrina en el ámbito de migraciones y desarrollo. Por tanto, la documentación analizada a lo largo de la investigación corresponde en su mayor parte a documentos oficiales del ámbito de Naciones Unidas, la Unión Europea, el marco normativo español y documentos de doctrina política, como puedan resultar los Planes Estatales de Integración, el Plan Director de la Cooperación Española, el Plan Anual de Cooperación, los Documentos de Estrategia País, etc.

Se ha señalado anteriormente la necesidad de adoptar, en este campo, un enfoque basado en los derechos. Ante la multiplicidad de normas y tratados internacionales existentes en relación a la protección de los derechos humanos, en esta sección se va a presentar una visión de conjunto de los instrumentos jurídicos ratificados por

España que son aplicables a las personas migrantes. Como punto de partida, hay que tener en cuenta que en la actualidad se dispone de instrumentos jurídicos suficientes para una correcta protección de los derechos humanos de las personas migrantes, porque los derechos humanos son de aplicación universal y, por tanto, su ámbito de aplicación se extiende a todas las personas, sean o no migrantes. Si bien los gobiernos tienen el derecho y la responsabilidad de decidir a quienes admiten en sus territorios y bajo qué condiciones, esas decisiones no pueden justificar ni amparar la conculcación de los derechos humanos de ningún individuo, incluidas las personas migrantes. Es importante recordar esto porque, a pesar de que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece una relación de derechos fundamentales aplicables a todas las personas por el mero hecho de serlo, en la práctica, en lo que concierne a las personas migrantes, algunos de estos derechos se ven recortados, tanto cuando se hace la distinción entre nacionales y extranjeros como cuando se distingue entre migrantes en situación regular e irregular. Bajo estas premisas, se puede afirmar que el marco legal de protección de los derechos humanos en España es amplio, como se verá a continuación.

Para facilitar el recorrido, se ha hecho una triple clasificación: tratados y documentos internacionales; legislación y política europea; y legislación y política española.

1. Documentos y prácticas de organismos internacionales

1.1. Tratados internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es el texto de referencia bajo el que más tarde se desarrollarán el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1966.

Es en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos donde se ha tomado conciencia de hacer un intento por superar la distinción entre migrantes en situación regular e irregular y alcanzar el pleno reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 1, establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Del mismo

modo, el párrafo 1° del artículo 2 declara que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Por tanto, a partir de esta norma, la condición jurídica del extranjero debe basarse en el principio de igualdad ante la ley. Todas las personas, por el mero hecho de ser personas, deben gozar del pleno disfrute de los derechos enumerados en esta Declaración, sin hacer distinciones entre nacionales o extranjeros o entre éstos últimos, estén en situación regular o irregular.

Así, en el camino hacia el pleno reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, el artículo 13 establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.” Veremos más adelante cómo esta norma únicamente se aplica a aquellas personas migrantes que se encuentran en situación regular en un país.

Con la intención de dotar de fuerza legal a la Declaración Universal de Derechos Humanos, se firman en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se plasman los llamados derechos de primera generación y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con los derechos de segunda generación. Ambos Pactos reflejan los derechos ya enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el derecho a la vida, la prohibición de sometimiento a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, el derecho a garantías judiciales, entre otros, que son de aplicación a todas las personas, sin hacer distinción entre extranjeros en situación regular o irregular.

Sin embargo, aquí ya se comienza a hacer distinciones en algunos artículos en lo referente a las personas migrantes, dependiendo de su situación legal. Los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos hacen mención únicamente a derechos de personas que se encuentren legalmente en un territorio. Así, el artículo 12.1 establece que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”. Esta matización no aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el mismo sentido está redactado el artículo 13 al decir que “el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en el cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sigue el mismo principio de que los derechos deben aplicarse a todas las personas, sean nacionales o extranjeros. Aun así, el artículo 2.3 establece una

excepción cuando establece que “los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos recogidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”.

La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul)

Entre los documentos relativos a los derechos humanos cabe destacar, para las regiones que aquí nos ocupan, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya. Esta carta es uno de los primeros documentos en los que se resalta el derecho al desarrollo de los pueblos. Además, permite una aproximación al pensamiento africano en torno a los derechos humanos. Resultan clarificadores para entender la idiosincracia del migrante africano, por ejemplo, los deberes para con su familia. Así en su artículo 29 habla del deber del individuo por: “Preservar el desarrollo armonioso de la familia y de fomentar el respeto y la cohesión de ésta; de respetar a sus padres en todo momento y de mantenerlos en caso de necesidad”.

Al analizar el contenido de la misma, además de resultar una declaración avanzada, nos percatamos, dado el momento actual del continente africano, de la inviabilidad de la misma, por la existencia de circunstancias, acciones y ejercicios que imposibilitan la salvaguarda de los derechos que contempla. Resaltamos aquí el derecho al desarrollo, y una serie de artículos que creemos obligados para entender y plantear cualquier reflexión vinculada a las migraciones y el desarrollo:



CUADRO 4

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos

Convencidos de que en lo sucesivo es esencial prestar especial atención al derecho al desarrollo y de que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad, y de que la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales constituye una garantía del disfrute de los derechos civiles y políticos;

Conscientes de su deber de lograr la total liberación de África, cuyos pueblos todavía están luchando por su dignidad y genuina independencia, y comprometiéndose a eliminar el colonialismo, el neocolonialismo, la segregación racial y el sionismo, y a hacer desaparecer las bases militares extranjeras agresivas y toda

forma de discriminación, particularmente la basada en la raza, el grupo étnico, el color, el sexo, la lengua, la religión o las opiniones políticas;

Artículo 4

Los seres humanos son inviolables. Todo ser humano tendrá derecho al respeto de su vida y de la integridad de su persona. Nadie puede ser privado de este derecho arbitrariamente.

Artículo 5

Todo individuo tendrá derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano y al reconocimiento de su status legal. Todas las formas de explotación y degradación del hombre, especialmente la esclavitud, el comercio de esclavos, la tortura, el castigo y el trato cruel, inhumano o degradante, serán prohibidos.

Artículo 15

Todo individuo tendrá derecho a trabajar en condiciones justas y satisfactorias, y recibirá igual paga por igual trabajo.

Artículo 21

1. Todos los pueblos dispondrán libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho será ejercido en el exclusivo interés del pueblo. En ningún caso será pueblo alguno privado de él.
2. En caso de expoliación, el pueblo desposeído tendrá derecho a la recuperación legal de su propiedad así como a una compensación adecuada.
3. El derecho a disponer libremente de las riquezas y recursos naturales será ejercido sin perjuicio de la obligación de promover la cooperación económica internacional basada en el respeto mutuo, el intercambio equitativo y los principios del derecho internacional.
4. Los Estados firmantes de la presente Carta ejercerán, individual y colectivamente, el derecho a disponer de sus riquezas y recursos naturales con vistas a reforzar la unidad y la solidaridad africanas.
6. Los Estados firmantes de la presente Carta se comprometerán a eliminar toda forma de explotación económica extranjera, especialmente la practicada por los monopolios internacionales, con el fin de posibilitar que sus pueblos se beneficien plenamente de las ventajas derivadas de sus recursos naturales.

Artículo 22

1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad.

2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo.

Artículo 24

Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.

Fuente: ONU, 1981.



Si el derecho al respeto a la vida y a la dignidad, el derecho a un trabajo justo, el derecho a disponer libremente de las riquezas y recursos naturales, la prohibición de toda forma de explotación, esclavitud, trato inhumano, etc. no se encuentran garantizados en la realidad africana, deberíamos empezar a replantearnos políticas que favorecieran el cumplimiento de los mismos. En cualquier caso, una política integral que aborde la complejidad del hecho migratorio ayudará a salvaguardar la ampliación de derechos mencionados.

La Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias y otros documentos destacados de la OIT

Es obligado mencionar, aunque no ha sido ratificada por España ni por ningún país industrializado, la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, aprobada en 1990 y en vigor desde 2003, porque, aunque distingue entre migrantes en situación regular y migrantes en situación irregular, protege expresamente los derechos de todos los trabajadores y trabajadoras independientemente de sus estatus legal. Al tiempo que se obliga a los Estados Parte a proteger a los trabajadores, la Convención reconoce el derecho de los Estados de detectar, prevenir y erradicar las migraciones irregulares y el empleo irregular e indica claramente que los estándares de protección previstos en su articulado no otorgan derechos de regularización a los trabajadores que se encuentren en situación irregular.



CUADRO 5

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias

Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 y vigente desde el 1 de julio de 2003

Artículo 43

1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con:

- a) El acceso a instituciones y servicios de enseñanza, con sujeción a los requisitos de admisión y otras reglamentaciones de las instituciones y servicios de que se trate;
- b) El acceso a servicios de orientación profesional y colocación;
- c) El acceso a servicios e instituciones de formación profesional y readiestramiento;
- d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres;
- e) El acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes;
- f) El acceso a las cooperativas y empresas en régimen de autogestión, sin que ello implique un cambio de su condición de trabajadores migratorios y con sujeción a las normas y los reglamentos por que se rijan los órganos interesados;
- g) El acceso a la vida cultural y la participación en ella.

2. Los Estados Partes promoverán condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato, a fin de que los trabajadores migratorios puedan gozar de los derechos enunciados en el párrafo del presente artículo, siempre que las condiciones establecidas para su estancia, con arreglo a la autorización del Estado de empleo, satisfagan los requisitos correspondientes

Fuente: OIT, 1990





CUADRO 6

Otros documentos destacados de la OIT

Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949, aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra y congregada en dicha ciudad el 8 junio 1949 en su trigésima segunda reunión.

Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1975, aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra y congregada en dicha ciudad el 4 junio 1975 en su sexagésima reunión.

Artículo 3

Todo Miembro deberá adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, tanto en el ámbito de su propia jurisdicción como en colaboración con otros Miembros:

- para suprimir las migraciones clandestinas con fines de empleo ilegal de migrantes .../...

Artículo 10

Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio.

Artículo 11

1. A los fines de la aplicación de la presente parte del Convenio, la expresión trabajador migrante comprende a toda persona que emigra o ha emigrado de un país a otro para ocupar un empleo que no sea por cuenta propia; incluye también a toda persona admitida regularmente como trabajador migrante.
2. La presente parte del Convenio no se aplica a: a) los trabajadores fronterizos; b) los artistas y las personas que ejerzan una profesión liberal y que entren en el país por un período de corta duración; c) la gente del mar; d) las personas que hayan entrado en el país con fines especiales de formación o de educación; e) las personas empleadas en organizaciones o empresas que operan dentro del territorio de un país que han sido admitidas temporalmente en dicho país, a solicitud de

sus empleadores, para cumplir trabajos o funciones específicos por un periodo definido o limitado de tiempo y que están obligadas a abandonar el país al término de sus trabajos o funciones.

Fuente: OIT.



La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

Cabe hacer una mención especial, por otra parte, a la protección de los derechos humanos de las mujeres y los niños migrantes, dada su especial vulnerabilidad. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, establece que los Estados Parte pongan en marcha “una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.” Se pretende conseguir que las mujeres disfruten en condiciones de igualdad de los mismos derechos de los que disfrutaban los hombres, aunque no aparece ningún artículo que haga especial referencia a los derechos de las mujeres migrantes, se encuentren éstas en situación regular o irregular. Derechos como el derecho al trabajo, a las mismas oportunidades de empleo, a igual remuneración, a la seguridad social, a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, a las prestaciones familiares, a obtener préstamos bancarios, entre otros, se conceden a las mujeres, sin ningún tipo de discriminación.

El artículo 15.4 de la Convención establece que “los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio”.

La Convención sobre los Derechos del Niño

Por lo que respecta a la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, dada la especial situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los menores de edad, se establece una relación minuciosa de protección de sus derechos. La Convención entiende por niño a “todo ser humano menor de dieciocho años” (artículo 1). En ningún momento la Convención hace ningún trato diferente porque los niños se encuentren en una situación regular o irregular en el Estado Parte, por lo que cabe interpretar que la protección que se establece es para todos los niños, sea cual sea su situación jurídica.

Los Estados Parte de la Convención se obligan a respetar en el artículo 2 “los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada

niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

Al niño se le dota en el marco de esta Convención de protección jurídica en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte. Así pues, el artículo 20, en sus párrafos 1 y 3 establece que “los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (...) tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado”. “Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda (...), la colocación en instituciones de protección de menores”. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación en el artículo 28.

Asimismo, la Convención determina una especial protección a los niños “contra todas las formas de explotación y abuso sexuales”. El artículo 35 establece que “los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

Dado que los menores se encuentran en una situación de especial indefensión, con el objeto de ampliar las medidas que tienen que adoptar de los Estados Parte para garantizar la correcta protección de menores contra determinados abusos, se redacta el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. El artículo 1 es tajante al respecto: “los Estados Parte prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil”. Se insta a que los Estados Parte adopten medidas para que en su legislación penal se tipifiquen delitos como: venta de niños, entrega de niños para su prostitución y adopción de niños en violación de los instrumentos jurídicos, entre otros.

Los Estados Parte se comprometen a prestarse asistencia mutua en relación a cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición, de acuerdo con el artículo 6. Asimismo, se dota a los menores de protección jurídica a lo largo de todo el proceso penal como establece el Protocolo Facultativo en su artículo 8: “Los Estados Parte adoptarán medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el presente Protocolo”. Se reconoce la vulnerabilidad de los niños y, en este sentido, se va más allá al establecer que se “adaptarán los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales(...)”.

Se promueve la cooperación internacional entre los Estados Parte. Especialmente el artículo 10, en sus párrafos 2 y 3, establece que “los Estados Parte

promoverán la cooperación internacional en ayuda de los niños víctimas a los fines de su recuperación física y psicológica, reintegración social y repatriación”. “Los Estados Parte promoverán el fortalecimiento de la cooperación internacional con miras a luchar contra los factores fundamentales, como la pobreza y el subdesarrollo, que contribuyen a la vulnerabilidad de los niños a las prácticas de venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o en el turismo sexual”. Es interesante ver cómo el artículo 10.3 que acabamos de mencionar afirma que una de las causas resultantes de la vulnerabilidad de los menores es la pobreza y el subdesarrollo. Lo que este artículo parece pretender es que los Estados también luchen contra las causas y no únicamente contra sus consecuencias.

Por último, en lo que a tratados internacionales ratificados por España se refiere, debemos hacer mención al Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de 1999. El Convenio, en su exposición de motivos es claro al citar y reconocer que “*el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza*, y que la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido conducente al progreso social, en particular a la mitigación de la pobreza y a la educación universal”. En el artículo 2 se define al niño como toda persona menor de 18 años, y en el artículo 3 se indica qué se entiende por peores formas de trabajo infantil: “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la utilización, reclutamiento u oferta de niños para la realización de actividades ilícitas y el trabajo que dañe la salud, seguridad o moralidad de los niños”.

El propio Convenio establece la necesidad de designar un mecanismo de control de la aplicación de las disposiciones en su artículo 5. También se menciona la especial situación a tener en cuenta de las niñas, por su especial situación de vulnerabilidad.

Un último artículo del Convenio que merece atención es el 8, que establece que “los Miembros deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de aplicar las disposiciones del presente Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.” Con este artículo, se vuelve a poner de manifiesto en el Convenio que la pobreza y el subdesarrollo inciden negativamente en la correcta protección de los derechos fundamentales de los menores.

Otros convenios sobre la tortura y el tráfico de personas

El Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, de 1984, es el principal tratado de la ONU relativo a la tortura. Fue adoptado por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor en junio de 1987.

Contiene 33 artículos que cubren los derechos en cuestión y los mecanismos para que se cumplan. A partir del 2002 está complementado con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002). En su artículo 2, el Protocolo Facultativo crea un organismo experto, un Sub-Comité para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité Contra la Tortura, para llevar a cabo visitas de inspección a lugares de detención y para presentar informes confidenciales a las autoridades competentes sobre cómo prevenir la tortura y los malos tratos. El Protocolo también requiere que los Estados establezcan organismos nacionales para llevar a cabo visitas similares a lugares de detención. El documento que los precede es la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura (1975) que fue adoptada por la Asamblea General en diciembre de 1975, contiene 12 artículos y una definición de la tortura.

La Convención contra el crimen transnacional organizado y su Protocolo complementario para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), en vigor desde 2003, abordan la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos como una forma moderna de esclavitud y obligan a los Estados Parte a colaborar en la lucha contra las redes internacionales de traficantes y tratantes de personas y a asegurar la protección de las personas víctimas. En su artículo 3 define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

1.2. Resolución de Naciones Unidas sobre Migración internacional y desarrollo

Otro de los documentos de referencia obligada en el tema que nos ocupa es la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (60/227) sobre *Migración internacional y desarrollo*¹. Los antecedentes se encuentran en la Resolución del 13 de febrero de 2004², en cuyo punto 9 se establece que en 2006 se celebre un diálogo de alto nivel dedicado a la migración internacional y el desarrollo; y en la Resolución del 28 de febrero de 2005³, donde se establecen las líneas generales que se proponen en la última Resolución.

En la Resolución actual, de 7 de abril de 2006, se decide que el Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo tenga lugar en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006, y que examine el tema general de los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo las ventajas de la migración internacional para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos.

Así mismo, en su punto 10, establece los temas de las cuatro mesas de trabajo, siendo éstos:

- Los efectos de la migración internacional para el desarrollo económico y social.
- Las medidas que pueden adoptarse para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas.
- Los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, incluidas las remesas de fondos.
- La promoción del establecimiento de alianzas y el fomento de la capacidad y en el intercambio de las mejores prácticas en todos los planos, incluidos los planos bilateral y regional, en beneficio tanto de los países como de los migrantes.

En esta línea es reseñable el documento elaborado por la Comisión Global sobre Migraciones⁴, donde se establece un compendio de recomendaciones sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de acuerdo a las sucesivas recomendaciones surgidas en las Conferencias llevadas a cabo por los distintos organismos del ámbito de Naciones Unidas. Estas recomendaciones serán uno de los *inputs* para el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General de septiembre de 2006.

1.3. Programas y actuaciones de gobernanza multilaterales en el Magreb y en el oeste de África

En capítulos anteriores se ha resaltado la importancia de la gobernanza en los procesos de desarrollo, y en la vinculación de estos con las migraciones. En ese marco se vienen implementando un amplio conjunto de programas de gobernanza en el continente africano. Cada uno de ellos responde a orientaciones específicas y como tales, varían en función de los contextos sociopolíticos de cada país. A continuación se presenta una breve descripción general de algunos programas relevantes que se vienen ejecutando en los países objeto del presente estudio. No obstante, se debe

mencionar que en ninguno de ellos se han encontrado referencias claras (o suficientemente estructuradas) sobre la integración de las migraciones y el codesarrollo. En este sentido, constituyen un referente inicial para reflexionar sobre las futuras actuaciones que a este respecto se pretenden implementar, ya que en los programas que se citan a continuación sería coherente incluir la variable migratoria.

Los programas y actuaciones de gobernanza en el Magreb (Marruecos, Argelia, Mauritania) y en el oeste de África (Senegal, Nigeria, Mali y Gambia) son los siguientes:

- Programa del PNUD para la Gobernanza en la Región Árabe (UNDP-POGAR)
- Iniciativa OCDE Buena Gobernanza para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África, MENA. (GfD, POGAR)
- El Club de Sahel y del Oeste de África (SWAC)
- La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

Programa del PNUD para la Gobernanza en la Región Árabe (UNDP-POGAR)

A petición de los gobiernos árabes, en 2002 la Oficina Regional para los Estados Árabes del PNUD (RBAS por sus siglas en inglés) lanzó el programa POGAR. Este programa se dedica a la promoción y desarrollo de la *buena gobernanza* en la región y en él participan Argelia y Marruecos. Se sustenta en tres principios básicos: participación, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), y fortalecimiento/respeto del Estado de derecho.

El POGAR se estructura en torno a una serie de iniciativas (Buena Gobernanza para el Desarrollo, Género y Ciudadanía, Fortalecimiento del Estado de Derecho) que se complementan con una serie de encuentros sectoriales sobre diversos temas, como, por ejemplo, el aumento de la capacidad institucional o la formulación de políticas.

Iniciativa de Buena Gobernanza para el Desarrollo (GfD)

El GfD es una iniciativa promovida por el Gobierno de Jordania y POGAR que surgió en 2005 y cuenta con la participación de la OCDE para su implementación. Promueve la reforma administrativa, financiera y judicial en torno a seis líneas de trabajo:

1. Servicio civil e integridad
2. Simplificación administrativa y e-government

3. Gobernanza y finanzas públicas
4. Reforma del sector público y patnerariados público-privados
5. Reforzamiento de los sistemas legales y judiciales
6. Ciudadanía y sociedad civil

En cada una de estas líneas de trabajo se tiene previsto formular programas específicos, que serán sometidos a la aprobación de cada país participante. Para ello, se ha acordado la creación de una estructura regional, dirigida por coordinadores temáticos, y de estructuras nacionales, en las que se constituirán grupos de trabajo específicos. También se tiene previsto la creación de Comités Nacionales de Coordinación en todas las líneas de trabajo de la iniciativa, la definición de Temas Focales (cada país) y el establecimiento de Coordinadores Temáticos.

El POGAR y la OCDE se han comprometido a asesorar las actividades de los coordinadores temáticos y de los grupos de trabajo nacionales, además de asumir responsabilidades compartidas en la implementación del programa: los temas 1-3 son responsabilidad de la OCDE y los 4-6 del POGAR.

Debido a que se trata de un programa bastante reciente, la totalidad de sus actuaciones se han centrado en la realización de seminarios, encuentros temáticos, paneles, etc. para la definición específica de sus contenidos y la forma de implementarlos.

Si el objetivo es promover la reforma administrativa, financiera y judicial en torno a seis líneas de trabajo, sería muy útil poder integrar a las diásporas en estos grupos de trabajo, así como en las acciones concretas a población de estos países con alto grado de cualificación, para que se involucren, si es su voluntad, en las reformas que deben ser aplicadas para mejorar los ámbitos administrativos, financieros y judiciales.

Los países que participan en el POGAR son en su mayoría países emisores, receptores y países de tránsito, por lo tanto todos experimentan salidas y entradas de población extranjera. Esto nos remite a la necesidad de establecer marcos normativos apropiados para gestionar la migración, adecuando por tanto leyes y reglamentos a las necesidades actuales y a las perspectivas futuras.

Tal y como se propone en el Informe del Secretario General de la ONU de mayo de 2006⁵, “... es esencial fomentar la capacidad para crear un marco normativo adecuado y formar al personal encargado de gestionar la migración. La cooperación técnica con las organizaciones internacionales o entre los gobiernos puede resultar útil para fomentar la capacidad”.

Iniciativa de Género y Ciudadanía

La iniciativa de género y ciudadanía se viene ejecutando desde 2001 con la participación de RBAS y el Centro de Investigación Internacional para el Desarrollo (IDRC por sus siglas en inglés) de Canadá. Hasta la fecha se han ejecutado dos

fases, la primera (2001–2002) estuvo orientada a la definición de las cuestiones estratégicas y la realización de estudios comparados para introducir el tema en la región. En concreto, se identificaron dos factores básicos para explicar las múltiples formas de discriminación (por género) que padecen las mujeres de la región: las legislaciones sobre nacionalidad y los documentos nacionales de identidad. Así mismo se plantearon cuatro objetivos básicos:

- Apoyar el debate y el diálogo sobre las políticas de ciudadanía para las mujeres en los países de la región.
- Generar mayor conciencia en los medios públicos sobre las implicaciones de las inequidades de género inherentes a la legislación.
- Potenciar y fomentar las actividades de ONG de mujeres árabes, así como su trabajo en red.
- Establecer sinergias y alianzas entre estas ONG y los parlamentos nacionales.

En la segunda fase (2002–2004) se han implementado una serie de actividades, como por ejemplo, una investigación sobre la negación de la nacionalidad de las mujeres árabes en Egipto, Líbano, Marruecos, Túnez, Siria, Jordania y Yemen; y la actualización de un manual (publicado a mediados de los noventa) con textos islámicos que enfatizan en la igualdad de género (Glossary of Islamic Texts -Qur'an and Hadith- which emphasize Gender Equality).

Si se analiza la situación de las mujeres árabes, en el caso de Marruecos, país objeto de estudio, sería interesante estudiar el caso de las mujeres migrantes marroquíes que adquieren nacionalidad, o cómo la migración es una estrategia de empoderamiento para la consecución de objetivos que intentan eludir el control, o la invisibilidad, de muchas mujeres.

Así mismo se considera relevante en el trabajo de redes y alianzas establecer las mismas teniendo en cuenta las asociaciones de mujeres gestadas en los países de la Unión y que aglutinan a un gran número de mujeres involucradas en ciertas pautas de asociacionismo.

Fortalecimiento del Estado de derecho

El fortalecimiento del Estado de derecho en los países árabes se viene desarrollando en el marco de un proyecto de Modernización de las Oficinas Judiciales encargadas de los procesos acusatorios. El proyecto surgió como resultado de las carencias identificadas en los últimos Informes de Desarrollo Humano (en la región) y, como tal, su objetivo principal es el de apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional en un contexto de buena gobernanza y respeto del Estado de derecho.

CUADRO 7

Programa del PNUD para la Gobernanza en la Región Árabe. UNDP-POGAR

a) Buena Gobernanza para el Desarrollo (GfD)	Servicio civil e integridad	Simplificación administrativa y e-government	Gobernanza y finanzas públicas	Reforma del sector público y patneriados público-privados	Reforzamiento de los sistemas legales y judiciales	Ciudadanía y sociedad civil
b) Iniciativa de Género y Ciudadanía	Apoyar el debate y el diálogo sobre las políticas de ciudadanía para las mujeres en los países de la región	Incrementar la conciencia pública y en los medios sobre la escala e implicaciones de las inequidades de género inherentes a la legislación	Potenciar y fomentar las actividades de ONG de mujeres árabes, así como su trabajo en red	Establecer sinergias y alianzas entre estas ONG y los parlamentos nacionales		
c) Fortalecimiento del Estado de derecho	La construcción y desarrollo de capacidades en las oficinas públicas acusatorias	El desarrollo de relaciones entre éstas y la sociedad civil	El establecimiento de una red regional e internacional entre estas dependencias para luchar contra el crimen	La modernización de las legislaciones nacionales que regulan su trabajo, así como las garantías procesales		

Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, se fundamenta en cuatro pilares básicos:

- La construcción y desarrollo de capacidades en las oficinas públicas acusatorias.
- La mejora de las relaciones entre estas oficinas y la sociedad civil.
- El establecimiento de una red regional e internacional entre estas dependencias para luchar contra el crimen.
- La modernización de las legislaciones nacionales que regulan la organización y funcionamiento de las oficinas públicas acusatorias y los procedimientos judiciales y administrativos.

El proyecto piloto comenzó a ejecutarse en enero de 2006 y tiene previsto desarrollarse en tres fases (hasta 2008) y en cuatro países: Egipto, Jordania, Marruecos y Yemen. La primera fase consiste en la definición y preparación de estrategias que deben aplicarse en las dependencias más idóneas para el proyecto. En la segunda fase se tiene previsto implementarlas, y en la tercera se organizará una conferencia por parte del Centro Árabe de estudios criminales, además de publicar una serie de libros con buenas prácticas y propuestas.

Otra de las actividades relevantes que también se están desarrollando en POGAR es la publicación del Índice de Desarrollo Humano para los Países Árabes (IDHPA). El IDHPA incluye todos los aspectos relativos al cumplimiento de los derechos humanos y las diferentes convenciones que a este respecto han firmado los Estados Árabes, incluyendo las respuestas y reservas que cada uno aplica. Sería interesante incluir un índice migratorio, que ofreciera datos de las migraciones de estos países y su impacto en los mismos dentro de los informes de desarrollo humano.

Iniciativa OCDE Buena Gobernanza para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África (MENA)

La iniciativa MENA forma parte del programa GfD de POGAR (ver anterior apartado) y viene implementándose desde principios de 2005. Consta de dos proyectos específicos:

- Buena Gobernanza para el desarrollo en los países árabes: su objetivo es el de apoyar a esos países en la introducción de reformas en sus administraciones públicas con el objeto de conseguir que éstas sean más eficientes, al tiempo que se combate la corrupción. Basándose en la experiencia de la OCDE en este ámbito, se está aportando información y datos sobre las medidas emprendidas en los diferentes Estados miembros, sus logros y sus fracasos, facilitándose así la elaboración de planes concretos más eficaces.

CUADRO 8

Iniciativa OCDE Buena Gobernanza para el Desarrollo en el Medio Oriente y Norte de África, MENA. (GfD, POGAR)

Nombre	Objetivo	Acciones	Grupos	Países
Buena Gobernanza para el desarrollo en los países árabes	Apoyar a estos países en la introducción de reformas en sus administraciones públicas con el objeto de conseguir que éstas sean más eficientes, al tiempo que se combate la corrupción	Creación de seis Grupos de Trabajo, cada uno de ellos coliderado por un país árabe y un país OCDE	Función Pública e Integridad. Simplificación administrativa y administración. Provisión de servicios públicos. Reformas en el presupuesto. La reforma de la justicia. La Administración pública, los medios y la sociedad civil.	Marruecos y España Abu Dhabi e Italia Túnez y Reino Unido-Canadá Egipto y Países Bajos Jordania y Francia Líbano y EE UU
Creación de un marco más favorable para las inversiones y la actividad empresarial	Facilitar la puesta en marcha de medidas legislativas para crear un entorno mejor definido y más transparente, que incentive a los inversores, locales y extranjeros, a desarrollar actividades empresariales.	Creación de cinco Grupos de trabajo	Políticas de inversión transparentes y abiertas. Impulso a organismos de promoción de inversiones. Creación de un marco fiscal favorable a la inversión. Promoción de medidas para el desarrollo del sector financiero. Mejora del gobierno de empresas.	

Fuente: Elaboración Propia.

Para llevar a cabo este proyecto, se han creado seis grupos de trabajo, cada uno de ellos coliderado por un País árabe y un país OCDE. Estos son: Función Pública e Integridad (liderado por Marruecos y España); la simplificación administrativa y la Administración (Abu Dhabi e Italia); provisión de servicios públicos (Túnez y Reino Unido-Canadá); reformas en el presupuesto (Egipto y Países Bajos); la reforma de la justicia (Jordania y

Francia); la Administración Pública, los medios y la sociedad civil (Líbano y EEUU).

Todos estos Grupos comenzaron a trabajar después de la reunión que tuvieron en Madrid los días 27 y 28 de abril de 2006 los coordinadores o colíderes en la que establecieron un Plan de actividades y un calendario para los tres años que dura el Proyecto.

- La “Creación de un marco más favorable para las inversiones y la actividad empresarial”: su objetivo, con la misma metodología de apoyo a partir de las experiencias llevadas a cabo por los países OCDE, es el de facilitar la puesta en marcha de medidas legislativas para crear un entorno mejor definido y más transparente, que incentive a los inversores, locales y extranjeros, a desarrollar actividades empresariales.

Se estructura en cinco Grupos de trabajo: políticas de inversión transparentes y abiertas, impulso a organismos de promoción de inversiones, creación de un marco fiscal favorable a la inversión, promoción de medidas para el desarrollo del sector financiero y mejora del gobierno de empresas.

La creación de dicho marco aparece de manera reiterada en el Plan África, en la Estrategia de la UE, y en las propuestas de Rabat, por lo que pudiera ser necesario para optimizar y mejorar resultados, una coordinación entre políticas y acciones a desarrollar.

El Club de Sahel y del Oeste de África (SWAC)

El SAWC (por sus siglas en inglés) es un foro informal de discusión que promueve y facilita la asociación entre los países miembros de la OCDE y los del oeste de África, así como entre sus sectores públicos y privados. El foro es responsabilidad directa de la OCDE y está dirigido por una secretaría general de expertos con sede en París, que funciona a través de redes locales.

Dentro de sus actividades, destaca la existencia de una dependencia especializada en Gobernanza, Conflictos (dinámicas), Paz y Seguridad en la región (GCDPS por sus siglas en inglés). En 2003 el denominado Grupo de Estrategia y Políticas del SAWC y los países miembros del club, acordaron incluir una línea de trabajo sobre Gobernanza y Desarrollo, debido a su carácter transversal a todos los conflictos. Desde entonces, viene trabajando en identificar la importancia e impacto de la gobernanza para la paz y la seguridad en la región. De acuerdo con el informe 2004–2005, se han producido avances significativos en áreas como la democratización, la gestión de los asuntos públicos, la actividad política y la autonomía de la sociedad civil. No obstante, persiste la incertidumbre de cómo promover formas de gobernanza que sean aceptadas por la población local y, a su vez,

respondan a las necesidades de supervivencia, seguridad y desarrollo propias de la región.

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)

La NEPAD es un ámbito panafricano de gobernanza que fue creado en 2001 por mandato de la Organización de la Unión Africana. En este foro se ha pactado la promoción y adopción de la buena gobernanza como requisito indispensable para alcanzar la paz, la seguridad y el desarrollo humano sostenible en la región.

Entre sus actividades destaca el establecimiento de un mecanismo de evaluación inter pares (APRM por sus siglas en inglés) al que pueden adherirse, con carácter facultativo, cualquiera de los Estados miembros de la Unión Africana. El objeto de la evaluación es garantizar que las prácticas y las políticas de los participantes se adecuen a los valores, códigos y normas de gobernanza política, económica y empresarial, aprobados y contenidos en la Declaración de la NEPAD. El procedimiento del APRM se basa en un cuestionario de auto evaluación que está dividido en cuatro secciones y en cuatro tipos de evaluaciones: gobernanza democrática, gobernanza económica, gobernanza corporativa y desarrollo socioeconómico; evaluación básica dentro de un periodo de 18 meses tras la adhesión al APRM, evaluación periódica cada dos o cuatro años y evaluación por solicitud.

Actualmente en esta iniciativa los países que participan son: Argelia, Burkina Faso, Congo, Etiopía, Ghana, Kenia, Camerún, Gabón, Mali (2003), Isla Mauricio, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sudáfrica, Uganda, Egipto, Benin, Malawi, Lesotho, Tanzania, Angola, Sierra Leona (2004), Sudán y Zambia (2006).

1.4. Iniciativas de la Organización Internacional de Migraciones

En este repaso a la documentación y las prácticas de organismos internacionales, merece especial mención la Organización Internacional de Migraciones (OIM), organismo del sistema de Naciones Unidas dedicado expresamente a estas cuestiones. Se apuntarán aquí aquellas iniciativas y datos referidos a las zonas que se analizan en este informe.

Según el Informe de la OIM, "World Migration", de 2005, la OIM ha asistido a más de 30.000 migrantes procedentes de África hacia Europa en los últimos 10 años (1994-2003).

TABLA 19

Migrantes asistidos por la OIM por regiones de origen y destino, 1994-2003

	Región de partida: África					
	África	América	Asia	Europa	Oceania	Total África
1994	755.326	5.403	147	3.159	1.422	765.457
1995	394.265	7.730	12	3.230	1.342	406.579
1996	595.273	11.185	17	3.054	1.027	610.556
1997	158.777	9.580	38	2.756	1.284	172.435
1998	386	8.555	400	2.869	1.663	13.873
1999	1.762	16.205	187	2.921	1.135	22.210
2000	7.708	22.428	45	2.834	1.286	34.301
2001	45.135	17.937	86	3.249	1.916	68.323
2002	38.348	6.286	35	4.423	2.198	51.290
2003	30.877	18.198	24	3.942	4.067	57.108
Total	2.027.857	123.507	991	32.437	17.340	2.202.132

Fuente: OIM: "World Migration", 2005.

Las iniciativas de la OIM en 2006 en África del Oeste, según su informe “Migration Initiatives. Appeal 2006”, parten de la necesidad de una mejor gestión de estas migraciones en una zona en la que las fronteras son muy porosas. Las áreas en las que centra su programa (con un desembolso total de 11.331.904 USD para la región) son:

- La asistencia al retorno voluntario, con énfasis en la creación de servicios de asistencia laboral. Dentro de esta área, por ejemplo, financia con 825.000 USD la asistencia para controlar la migración irregular y el contrabando a través de Mauritania y las zonas vecinas.
- Lucha contra el tráfico de personas, apoyando la declaración para la erradicación del tráfico de seres humanos de ECOWAS (Comunidad Económica de Estados del Oeste de África). Para ello, ofrece apoyo financiero para el fortalecimiento de la capacidad institucional para recolectar y analizar datos sobre el tráfico de personas en África del Oeste; así como el retorno y la reinserción de víctimas del tráfico de personas, principalmente en la zona de Ghana, Nigeria y Benin.
- Migración laboral: financia el fortalecimiento institucional de los gobiernos de países de África del Oeste en relación a la migración laboral, para gestionar y maximizar la contribución al desarrollo de las diásporas.
- Salud y migraciones: área importante dada la incidencia del VIH/SIDA en África.
- Cooperación técnica: principalmente a través del programa MIDWA (Migration Dialogue for West Africa programme), pero también por medio del fortalecimiento institucional, estudios de legislación, etc.

En el caso de los países que se analizan en este informe, las iniciativas de la OIM se centran en:

- Mali: lucha contra el tráfico de personas, con importancia de la reintegración de los niños traficados; salud y migraciones, con énfasis en el VIH/SIDA; y cooperación técnica para la elaboración de una base de datos sobre la realidad migratoria del país.
- Nigeria: lucha contra el tráfico de personas, con importancia de la asistencia a las víctimas y el refuerzo de las capacidades; y cooperación técnica para el desarrollo de una política de migraciones.
- Senegal: lucha contra el tráfico, con incidencia en el tráfico infantil, con programas de asistencia y la elaboración de bases de datos e información; migraciones laborales, buscando la aportación de los migrantes como agentes de

desarrollo local; salud, una vez más en relación al SIDA; y cooperación técnica, para la capacitación y la información para la prevención de la inmigración ilegal.

En relación al Mediterráneo, la cercanía geográfica de las dos orillas convierte a la zona en un importante lugar de tránsito y de movimientos de población, con una dimensión importante de la inmigración irregular, lo que obliga a una cooperación en múltiples dimensiones (codesarrollo, DDHH, intercambio de información, integración, etc.). Las áreas en las que trabaja la OIM en esta zona (con un total de 5.838.541 USD) son:

- Migración laboral: con incidencia en las remesas.
- Salud: con incidencia en infecciones sexualmente transmisibles y SIDA.
- Cooperación técnica: para el fortalecimiento del diálogo 5+5.

El Informe “World Migration”, de 2005, muestra la relevancia de Marruecos como lugar de tránsito, por ejemplo al presentar los datos sobre el número de migrantes subsaharianos detenidos en ese país en 2001, entre los que destacan los de Mali (1.625) y Senegal (1.177), sólo superados por un país azotado por guerras civiles (Sierra Leona, con 2.245).

TABLA 20

Migrantes subsaharianos detenidos en Marruecos en 2001

Países de origen	Número de migrantes arrestados
Sierra Leona	2.245
Mali	1.625
Senegal	1.177
Nigeria	798
Guinea	519
Ghana	480
Congo	149

Fuente: OIM: “World Migration”, 2005.

En el caso de los países aquí analizados, las áreas de trabajo de la OIM son:

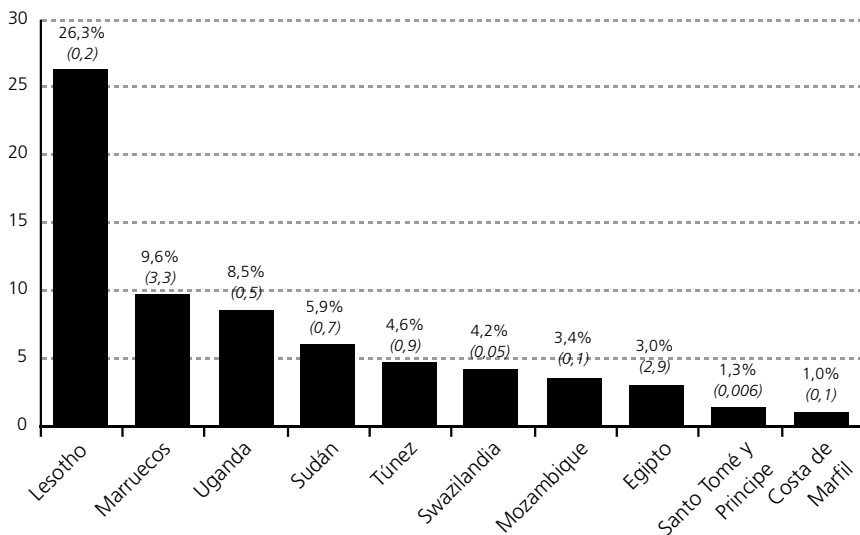
- Argelia: Principalmente cooperación técnica para el codesarrollo en el área rural con vistas a limitar la emigración y con la realización de investigaciones sobre la migración de tránsito.

- Mauritania: Incidencia en la asistencia al retorno voluntario y cooperación técnica con apoyo a la lucha contra la pobreza.
- Marruecos: Las remesas representan cerca del 8% de su producto interior bruto. Además preside el diálogo 5+5 sobre migraciones en el Mediterráneo. Las principales áreas de trabajo son la asistencia al retorno voluntario y la reintegración, así como cooperación técnica debido a la importancia de las remesas, con vistas a la inversión en sectores productivos.

Cabe resaltar que la importancia de las remesas de los migrantes marroquíes hace que este país se sitúe en la segunda posición en la lista de los 10 primeros países africanos receptores de remesas.

TABLA 21

Los 10 primeros países africanos receptores de remesas oficiales en % del PIB



Fuente: OIM, MIDA, 2004.

2. Políticas y documentos de la Unión Europea

Además del respeto a la doctrina emanada de los organismos internacionales, fruto del afirmado compromiso de nuestro país con el multilateralismo, como Estado miembro de la Unión Europea, España debe alinearse con las políticas comunitarias,

por lo que es necesario conocer su doctrina en torno a las migraciones y el desarrollo. La Unión Europea reconoce a través de distintos mecanismos la importancia de promover la sinergia entre la migración y el desarrollo a partir de un enfoque equilibrado y de una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración forzosa.

En este contexto la Unión Europea y su política de cooperación para el desarrollo pueden ofrecer, tal y como se establece mediante distintas comunicaciones, algunas aportaciones. Otras irán apareciendo de forma vinculada, tal y como se establece en lo referente a coherencia de políticas, a su políticas regionales, con especial relevancia de su política de vecindad, en relación al espacio euromediterráneo. Del mismo modo adquiere gran importancia la *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*.

La política de migración y desarrollo de la Unión Europea ha ido evolucionando desde las primeras Comunicaciones marco, hasta la actual sobre Migración y desarrollo de 2005 (390 final), sobre la que se engarzan las siguientes comunicaciones en la materia que abordamos, así como los diseños de programas temáticos, líneas de financiación, e incluso será la que va a definir el acercamiento integral propuesto en el diseño de políticas vinculantes sobre migraciones y desarrollo.

Para ofrecer una panorámica de la doctrina europea sobre migraciones y desarrollo, se mostrará en los siguientes puntos el marco general de derechos humanos y gobernanza, para presentar a continuación las políticas regionales que afectan a las zonas objeto de estudio. Esto permitirá encuadrar y comprender mejor la doctrina de la Unión Europea en el campo de las migraciones y el desarrollo. Asimismo, se hará un repaso de la evolución del concepto de desarrollo en el ámbito europeo.

2.1. Los derechos humanos en la Unión Europea

En el ámbito europeo haremos una mención a los siguientes instrumentos: el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el Convenio de Schengen y el Tratado de Ámsterdam.

En lo que se refiere al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, éste considera que, de acuerdo a los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se pretenden tomar “las primeras medidas adecuadas para asegurar la garantía colectiva de algunos de los derechos enunciados en la Declaración”. El Convenio da un paso adelante en la protección de los derechos fundamentales en el territorio de Europa; sin embargo, como muy bien dice, pretende asegurar “algunos de los

derechos enunciados en la Declaración Universal”, recortando así la protección de otros derechos fundamentales.

No obstante, se protege, en primer lugar, la obligación de respetar los derechos humanos, volviendo a dar una amplia protección a derechos fundamentales que puedan quedar fuera del Convenio; el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, entre otros.

El artículo 5 establece el derecho a la libertad y a la seguridad de todas las personas, salvo en los casos en que hayan sido privados de libertad. El apartado f especifica esos casos: “si se trata de la privación de libertad o de la detención, conforme a derecho, de una persona para impedir su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.” No obstante, a estas personas que hayan sido privadas de libertad, se les dota de una serie de garantías jurídicas durante su detención (párrafos 2º al 5º del artículo 5).

Así, el Convenio cita otra serie de derechos como son: el derecho a un proceso equitativo, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, la libertad de expresión, etc. El mismo Convenio establece un órgano de control para su cumplimiento en el Título II mediante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que velará por el correcto cumplimiento del mismo.

Con la firma del Convenio de Schengen en 1990, firmado por España en junio de 1991, se pretende establecer un área de libre circulación para las personas y, por tanto, suprimir los controles fronterizos dentro de los propios Estados firmantes. La idea es crear una frontera exterior donde se lleven a cabo los controles de entrada en el espacio Schengen. Los Estados que pertenecen al espacio Schengen han adoptado algunas normas comunes en lo concerniente al visado, derecho de asilo y control en las fronteras externas, con la finalidad de permitir la libre circulación de personas en los países firmantes, así como de obstaculizar la inmigración irregular de nacionales de Estados no miembros de la UE.

Así, algunas de las medidas adoptadas por los Estados signatarios son: la supresión de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores, la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y normas comunes de control de estas personas en dichas fronteras, la armonización de las condiciones de entrada y visados para las cortas estancias, la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras, etc.

El Capítulo IV del Convenio lo dedica a las “condiciones de circulación de los extranjeros.” El propio Convenio hace una definición de extranjero, como “toda persona que no sea nacional de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.” Los primeros artículos del Capítulo IV regulan las condiciones de

entrada y permanencia de los extranjeros “que hayan entrado regularmente en el territorio de las Partes contratantes”, permitiéndoles la libre circulación por el territorio de todas las Partes Contratantes, “durante el periodo de validez del visado” en los casos en que éste sea necesario. Como vemos, el Convenio, en cuanto a extranjeros se refiere, regula la situación de aquellos que se encuentran en una situación regular dentro del espacio Schengen. Aquel “extranjero que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de corta estancia, deberá, en principio abandonar el territorio de las partes contratantes”, como reza el artículo 23.

Las partes contratantes establecen el compromiso de imponer “sanciones a cualquier persona que, con fines lucrativos, ayude o intente ayudar a un extranjero a entrar o permanecer en el territorio de una parte contratante quebrantando la legislación de dicha parte contratante sobre entrada y estancia de extranjeros” (artículo 27). Por último, se hace una mención especial a aquellas personas solicitantes de asilo. El Capítulo VII está dedicado a la “responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo”.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam se decide incorporar el acervo de Schengen a partir del 1 de mayo de 1999 a la Unión Europea. Así pues, el Tratado afirma que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

El Tratado de Ámsterdam dedica una parte a “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas.” En su artículo 73 K en su punto 3º establece que “el Consejo (...) adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros”.

Con el Tratado de Ámsterdam, todo lo referido a la libre circulación de personas, control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil pasa a formar parte del pilar comunitario. El Consejo se compromete a tomar todo tipo de medidas contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, así como a luchar por la igualdad entre hombres y mujeres.

2.2. La gobernanza desde la perspectiva de la Unión Europea

Siguiendo con la idea apuntada de la necesidad de incluir un trabajo en términos de gobernanza en las políticas referidas a las migraciones y el desarrollo, se muestran en el siguiente cuadro, de forma resumida, aquellos principios y actuaciones principales en algunos aspectos considerados primordiales en este campo.

CUADRO 9

Gobernanza y desarrollo: aspectos centrales desde la perspectiva de la Unión Europea

Aspectos Primordiales	Principios/Actuaciones
Lucha contra la pobreza	Creación de las condiciones necesarias para la adquisición de poder e influencia en la sociedad por parte de las personas en situación de pobreza, así como para la participación de los hombres y mujeres, mediante una revisión de las normas y prácticas institucionales de las que se derivan los derechos y privilegios, y, concretamente, de las discriminaciones por razón de sexo que pueden encarnar.
Diálogo estratégico	Contribuir a la creación de un clima político de estabilidad y democracia, a los procesos de pacificación y a la seguridad.
Seguridad	La seguridad como factor fundamental de cara a la estabilidad regional, la reducción de la pobreza y la prevención de conflictos. Estados capaces de garantizar la integridad física de sus ciudadanos y la protección sus bienes y sus derechos políticos, económicos y sociales.
Corrupción	Fortalecimiento de los procesos de democratización, la sociedad civil, los medios de comunicación, el ministerio fiscal, las instancias judiciales y la administración financiera. Atajar las causas institucionales de corrupción, o por lo menos corregir las condiciones que la hacen posible.
Integración en los planteamientos sectoriales y apoyo presupuestario	Integrar en los programas sectoriales el desarrollo de la capacidad institucional. Respaldo a las oportunas instituciones en la formulación, el seguimiento y la aplicación de políticas, y en la programación y gestión presupuestarias.
Inmigración	Facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen. Las diásporas como factores de desarrollo. Migración circular y retroalimentación del capital humano.
Sector empresarial	Diálogo y colaboración efectiva entre los sectores públicos y las empresas en cuestiones tales como los derechos humanos, el medioambiente y la responsabilidad social de las empresas. Cumplimiento de obligaciones legales de las empresas derivadas de las actuales disposiciones en materia de derecho humanos, trabajo y medio ambiente, así como diversas directrices para las empresas que operan en zonas conflictivas (Proyecto de Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos).

Fuente: Elaboración Propia.

2.3. La cooperación europea con África y el Magreb

Las políticas regionales de la Unión Europea

La Unión Europea mantiene vínculos especiales con los países que aquí nos interesan, principalmente en su política de cooperación para el desarrollo, entendida a partir de un enfoque global, que incluye diálogo político, comercio y cooperación para el desarrollo propiamente dicha, y que tiene como objetivo principal reducir la pobreza, para en un futuro erradicarla. Se trata de una política regionalizada, que distingue entre diferentes grupos de países; África-Caribe-Pacífico (ACP), países de Europa central y oriental, nuevos Estados independientes, América Latina-Asia, y Mediterráneo, regiones que reciben un grado diferente de ayuda y de preferencias comerciales. Dentro de estas relaciones existe una jerarquía, situándose en primer lugar, con una larga tradición y un tratamiento privilegiado con los Convenios de Lomé, luego Cotonú, por los vínculos poscoloniales, los países ACP (África-Caribe-Pacífico). Estas relaciones están recogidas en el propio Tratado de Roma. En segundo lugar se encuentran los países del Mediterráneo, que se incorporan a principios de los años 70, y cuyas relaciones se regulan por el Reglamento MEDA. En tercer lugar están los países ALA (América Latina-Asia), incorporados como países en desarrollo no asociados, en la década de los 80. Finalmente, pero con importancia creciente, encontramos a Europa Central (Programa PHARE), los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética (Programa TACIS) o los Balcanes (Programa CARDS).

En definitiva, las regiones aquí analizadas se sitúan dentro de las relaciones preferenciales de la Unión Europea con sus socios del sur, por los vínculos coloniales y la cercanía a sus fronteras. Pero además, la región del mediterráneo es en la actualidad objeto de la nueva política europea de vecindad, que busca asegurar una estabilidad en las fronteras de la UE, estableciendo una buena relación con sus vecinos del este y del sur. Como miembro de la Unión Europea, y en función de la complementariedad que ésta exige entre la política de desarrollo de la Comisión y las de los Estados miembros, España puede jugar un importante papel en estas relaciones.

En su Informe General de 2005⁶, la UE ofrece un breve resumen del estado actual de las tres políticas regionales que interesan en este informe, y que reproducimos a continuación para contextualizar la doctrina europea:



CUADRO 10

La cooperación europea con los países ACP

La cooperación con los países ACP: un marco de asociación actualizado

El Acuerdo de Asociación ACP-CE de Cotonú

El acuerdo de Cotonú combina los aspectos políticos, comerciales y de desarrollo, y se basa en cinco pilares interdependientes:

- una dimensión política global;
- la promoción de los enfoques participativos y el refuerzo de las capacidades de los agentes no gubernamentales;
- una concentración sobre el objetivo de reducir la pobreza;
- el establecimiento de un nuevo marco de cooperación económica y comercial que prevé la negociación de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) por regiones, antes de finales de 2007;
- una cooperación financiera orientada hacia la coherencia, la flexibilidad y la eficacia, y abastecida por recursos proporcionados por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI); para el periodo 2000-2005, la cuantía de la ayuda ascendió a 13.500 millones de euros con cargo al FED y a 1.700 millones de euros con cargo al BEI.

Fuente: UE, Informe General de 2005.



CUADRO 11

La cooperación europea con los países mediterráneos

Cooperación con los países mediterráneos

El Proceso de Barcelona

En los últimos diez años, la Asociación Euromediterránea se ha construido sobre la base de la declaración y el programa de trabajo adoptados en la Conferencia Ministerial de Barcelona que reunía, en 1995, a los quince Estados miembros de la Unión Europea y a doce socios mediterráneos (Argelia, la Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía).

Esta asociación global se articula en torno a tres aspectos esenciales:

- El aspecto político y de seguridad, cuyo objetivo es definir un espacio común de paz y de estabilidad.

- El aspecto económico y financiero, que debe permitir la construcción de una zona de prosperidad compartida.
- El aspecto social, cultural y humano, cuyo objetivo es desarrollar los recursos humanos y fomentar la comprensión intercultural, así como los intercambios entre las sociedades civiles del uno y el otro lado de la cuenca mediterránea.
- El principal instrumento financiero para la aplicación de esta asociación es el programa MEDA, cuyas subvenciones con cargo al presupuesto comunitario van acompañadas de importantes préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones. La dotación total del programa MEDA ha ascendido, desde 1995, a cerca de 10.000 millones de euros.

Fuente: UE, Informe General de 2005.



CUADRO 12

La política europea de vecindad

Política de vecindad

El objetivo de la política europea de vecindad (PEV), lanzada en 2003, es permitir a los países vecinos de la Unión Europea beneficiarse de la estabilidad, la seguridad y la prosperidad de la Unión en condiciones diferentes de las aplicables en caso de adhesión a la Unión Europea. Esta política tiene por objeto evitar la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa, proponiendo a estos países una mayor cooperación política, económica, cultural y de seguridad. Se asienta en valores comunes como la democracia, el Estado de derecho, el buen gobierno, el respeto de los derechos humanos (incluida la libertad de los medios de comunicación) y en intereses comunes entre los que se encuentra el desarrollo sostenible. La aplicación de la PEV se centra en: reformas económicas y políticas de envergadura a las que la Unión dará apoyo financiero y técnico, la apertura de los mercados y la participación, en caso necesario, en los programas comunitarios. El motor de esta aplicación lo constituyen los planes de acción que la Unión establece con cada uno de los países en cuestión.

Durante el año en curso, el Consejo finalizó una primera serie de planes de acción relativos principalmente a la Autoridad Palestina, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez en el marco de los Acuerdos euromediterráneos, así como a Moldavia y Ucrania, habiéndose firmado estos últimos en los respectivos Consejos de cooperación de febrero.

Basándose en los informes nacionales sobre Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Georgia y el Líbano, el 2 de marzo la Comisión recomendó que se intensificasen

las relaciones con esos Estados e invitó al Consejo a pronunciarse sobre la elaboración de planes de acción con los tres países del sur del Cáucaso acordes con la PEV. Estos países se asocian así a Egipto y al Líbano en lo que se refiere a la profundización de la cooperación política y la integración económica en sus relaciones con la Unión. En sus conclusiones del 25 de abril sobre la PEV, el Consejo suscribió, en gran medida, la posición de la Comisión a este respecto.

Actualmente se está preparando un informe nacional sobre Argelia. Además, la vía está abierta para una aproximación a Bielorrusia en el marco de la PEV.

Fuente: UE, Informe General de 2005.



Tras mostrar la importancia de las regiones aquí analizadas para la Unión Europea, conviene incidir en la creciente relevancia que adquieren las migraciones en la política de cooperación para el desarrollo, mostrando la necesidad de unir migraciones y desarrollo, para cumplir con la exigencia de una mayor coherencia entre políticas.

El compromiso de la Unión Europea con los Objetivos del Milenio

En el citado informe general de 2005, en relación a la política de desarrollo, la UE resalta la importancia de los ODM, y la adopción de un nuevo *Consenso europeo para el desarrollo*, que establece los objetivos, valores y principios comunes de la política de desarrollo de la UE.

Al presentar las actuaciones regionales de la UE⁷, se establece como prioridad la región del África Subsahariana, en consonancia con los ODM a los que la Unión se ha comprometido. Para ello, se propone trabajar en las siguientes líneas: gobernanza, infraestructuras, comercio, medio ambiente y sociedad equitativa, elaborando una estrategia global a largo plazo con respecto a África.

Se señala también en este informe la cumbre de Barcelona, en la que se adoptaron diversas iniciativas, entre las que destaca la “Definición de una respuesta global al problema de la migración, tratando de equilibrar la lucha contra la inmigración clandestina y el apoyo al desarrollo de los países africanos”.

La importancia de ambas regiones, Magreb y África Subsahariana, se refleja asimismo en la atención creciente que reciben por parte de EuropeAid.

Por su parte, la Comunicación de la Comisión “Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, de 12 de abril de 2005,⁸ insiste en que además de la cooperación para el desarrollo, es necesario mejorar la coherencia de sus políticas (obligación resaltada en el artículo 178 del Tratado CE), con vistas a lograr los ODM. Asimismo, se hace eco de la importancia de África en la actual agenda internacional de desarrollo.

Se identifican aquí once ámbitos políticos prioritarios, además de la ayuda, en los que es necesario trabajar coherentemente con los objetivos de la política de desarrollo, como son el comercio, el medio ambiente, la seguridad, la agricultura, la pesca, la dimensión social de la globalización, las migraciones, la investigación y la innovación, la sociedad de la información, el transporte, la energía, y la aplicación y el seguimiento.

En el campo concreto de la coherencia entre las políticas centradas en las migraciones respecto de los objetivos de desarrollo, se señala en esta comunicación que “la UE promoverá las sinergias entre migración y desarrollo, para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo”. Para ello, se abordarán los siguientes temas:

- “La UE fomentará una migración laboral internacional bien gestionada mediante el desarrollo de una política de la UE sobre migración económica⁹.
- La UE intentará promover, en cooperación con las organizaciones y agencias internacionales correspondientes, el establecimiento de canales seguros y baratos para el envío de las remesas de dinero de los emigrantes de carácter privado, y estudiará sistemas para ofrecer la posibilidad de que estos flujos financieros privados actúen como elemento catalizador de las inversiones orientadas al desarrollo.
- La UE también seguirá reflexionando, en cooperación con las organizaciones y agencias internacionales correspondientes, sobre cómo convertir la “fuga de cerebros” en “ganancia de cerebros”¹⁰. Como parte de este planteamiento, animará a los Estados miembros de la UE y a los agentes correspondientes a evitar la “contratación activa” en sectores clave para las sociedades y para el desarrollo de países terceros, incluidos los sectores médico y de investigación en regiones insuficientemente dotadas de países en desarrollo que padecen carencias importantes.
- La UE estudiará las posibilidades de apoyar y reforzar los esfuerzos de las comunidades transnacionales para promover el desarrollo socioeconómico de sus países de origen, incrementando también la migración circular (por ejemplo, mediante una política de visados adecuada.
- La UE estudiará la manera de aumentar el efecto sobre el desarrollo de la migración Sur-Sur, incluida su ayuda al desarrollo”.

De esta Comunicación se desprende por tanto la necesaria vinculación entre migraciones y desarrollo para el cumplimiento de la coherencia entre políticas.

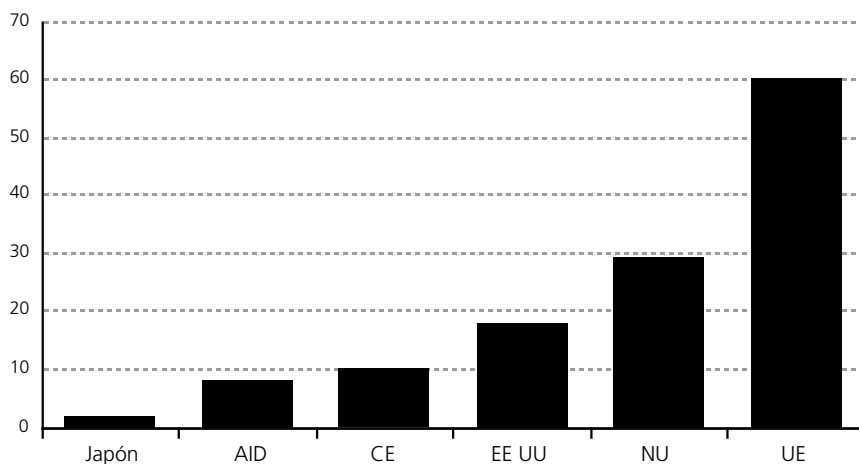
La Estrategia de la Unión Europea para África

En relación a las regiones que nos interesan, conviene presentar la “Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África”¹¹, de octubre de 2005, en la que se reconoce la relación histórica que mantiene la UE con África, que ha evolucionado desde los lazos coloniales hasta los actuales procesos de asociación, iniciados con la firma del primer Convenio de Lomé en 1975, convertido en el Acuerdo de Cotonú en 2000, con los países del África subsahariana, basado en principios de asociación, corresponsabilidad, igualdad, y previsibilidad financiera a largo plazo. Los mecanismos de ayuda establecidos entre las dos regiones siguen uno de los modelos más avanzados en este campo (en los términos ya mencionados de corresponsabilidad, partenariado, apropiación, previsibilidad, seguridad, etc.). Además, la UE es el primer donante de ayuda a la región, al suponer su AOD (que ascendió a 15.000 millones de euros en 2003) el 60% de la AOD total a África.

En definitiva, la experiencia de la UE, así como la de algunos de sus Estados miembros (principalmente aquellos con antiguos intereses coloniales allí) en esta región es importante. Si bien no es el caso de España, la coherencia y complementariedad exigidas como principios rectores de esta política, así como las exigencias derivadas del compromiso con los ODM obligan a España a incrementar su presencia en ese continente, lo que ha tenido su reflejo en el mayor énfasis que recibe en el nuevo Plan Director.

GRÁFICO 13

Porcentaje de la AOD destinado a África, 2003



Fuente: Estrategia de la UE para África, 2005.

La nueva estrategia global que pretende llevar a cabo la UE para África tratará de unir los enfoques regionalizados anteriores, dirigiéndose al continente como un todo, es decir, uniendo las perspectivas del Acuerdo de Cotonú con los países ACP, de la Asociación euromediterránea, y de la Política Europea de Vecindad. Esta estrategia tendrá como principal objetivo lograr el cumplimiento de los ODM en África. Para ello desarrollará un trabajo en el campo de la paz y la seguridad, la gobernanza, economía y comercio, agricultura, servicios sociales básicos, medio ambiente, etc. Como señala la propia UE: “El desarrollo de África figura ahora en primer lugar en el programa político internacional y hay un amplio consenso en torno a las medidas esenciales que deben adoptarse. Se abre ahora una ocasión única para dar a África el impulso decisivo en la vía del desarrollo sostenible. En el caso del África Septentrional, la Asociación euromediterránea y la Política europea de Vecindad han brindado también la perspectiva concreta de una nueva asociación reforzada que se extenderá a toda la cuenca mediterránea (...). Socio desde hace tiempo y vecino próximo de África, la UE tiene una posición privilegiada para desempeñar un papel motriz en este proceso. Europa y África están vinculadas por una historia común, culturas interconectadas y objetivos compartidos. El desarrollo social, económico y político sostenible de África es pues nuestra preocupación común”. Entre las actividades a desarrollar para ello, se afirma que: “deben emprenderse acciones de mayor envergadura para transformar las migraciones en una fuerza positiva para el desarrollo, por ejemplo invirtiendo la fuga de cerebros o ayudando a la gestión de los flujos migratorios”¹².



CUADRO 13

Objetivos de la Estrategia de la UE para África

La UE se propone trabajar en colaboración con las naciones africanas en el fomento de la paz y la prosperidad para todos sus ciudadanos; por ello, la Estrategia de la UE para África tiene como objetivo principal promover la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU en África. Este objetivo se ve reforzado y complementado por los fines específicos que persiguen el Acuerdo de Cotonú, el Acuerdo en materia de desarrollo, comercio y cooperación, la Asociación euromediterránea y la Política europea de Vecindad, incluido el apoyo a la reforma política y la modernización económica.

La Estrategia de la UE para África debe también contribuir a reforzar la asociación sólida entre una Europa ampliada y un África que emerge. La UE espera que esta asociación desemboque en la celebración de un pacto euroafricano en una segunda cumbre UE – África en Lisboa. Además, la Estrategia consolidará los principios fundamentales reguladores de esta relación, que son sobre todo la igualdad, la

asociación y el sentimiento de propiedad. Aunque estos principios no son nuevos, su significado y sus implicaciones han cambiado con el contexto político y económico exterior. Teniendo en cuenta el cada vez mayor papel que desempeñan tanto las Comunidades Económicas Regionales (CER) como la Unión africana (UA), y vista la complejidad creciente de las relaciones de la UE con África, también pasarán a ser ideas principales de la estrategia de la UE para África la subsidiariedad y la solidaridad. Por último, es esencial que una cultura de diálogo, que es un elemento fundamental de nuestros distintos acuerdos contractuales, impregne cada vez más las relaciones de la UE con África.

El éxito de la asociación dependerá de su capacidad para cimentar los vínculos entre los dos continentes más allá de la interacción política y económica oficial. Este diálogo de mayor envergadura comporta un aspecto importante: el establecimiento de asociaciones de hermanamiento que reúnen universidades y escuelas, parlamentos, ciudades, municipios, empresas e industrias, sindicatos, redes de la sociedad civil y museos de África y de Europa. Otra propuesta innovadora de la UE prevé la puesta en marcha de un Programa europeo de servicio voluntario para las personas que deseen conocer mejor el desarrollo de África y compartir sus competencias.

Fuente: Estrategia de la UE para África, Bruselas, 12.10.2005.



La presente Comunicación expone una estrategia de la UE para la promoción de los ODM en África, estrategia que fue adoptada por el Consejo Europeo en diciembre del 2005 y que tiene tres vertientes: un aumento de la financiación de la UE para África, un planteamiento más eficaz por parte de la UE, y el fortalecimiento del apoyo de la UE en los ámbitos prioritarios. Éstos son: la creación de condiciones para la consecución de los ODM y de la buena gobernanza (a través de un impulso de la paz y la seguridad y de un apoyo a una gobernanza legítima y efectiva), la creación de un entorno económico favorable (impulsando el crecimiento económico y la interconexión de África) y la consecución de los ODM (a través de la construcción de un desarrollo ecológicamente sostenible, y situando a la persona en el centro del desarrollo, lo que incluye medidas en el ámbito de las necesidades humanas, pero también en el laboral, así como en la transformación de las migraciones en una fuerza positiva en el proceso de desarrollo).

En relación a la transformación de la migración en una fuerza positiva en el proceso de desarrollo, esta Estrategia señala lo siguiente: “Como lo enuncia la reciente Comunicación de la Comisión titulada ‘Migración y desarrollo’, la migración puede ser una fuerza positiva para el desarrollo, tanto en África como en Europa. Este enfoque seguirá manteniéndose, fundamentalmente haciendo más fácil, barato y seguro para los inmigrantes de origen africano que vivan en la UE el envío de dinero a su

país de origen, invirtiendo el sentido de la fuga de cerebros, ayudando a los países africanos a aprovechar los recursos disponibles en sus diásporas en Europa y facilitando distintas formas de ‘movilidad de los cerebros’, como la migración de retorno y la vuelta temporal o virtual, mediante la que los emigrantes africanos puedan poner sus competencias a disposición de sus países de origen. Una atención especial debe prestarse a la escasez de recursos humanos en el sector de la sanidad en África. En paralelo, la UE debe prestar una mayor atención a la migración forzosa intraafricana y a los flujos de refugiados, como factores de desestabilización económica y política, y ayudar a los países africanos en los esfuerzos realizados para hacer frente a estos flujos. La seguridad es también una preocupación principal de los ciudadanos y de los Gobiernos, en particular en la cuenca mediterránea, y se han conseguido progresos considerables —acerca también de cuestiones vinculadas a la migración ilegal y la trata de seres humanos— en la cooperación y coordinación entre la UE y, en particular, sus socios norteafricanos. Estos trabajos siguen revistiendo una gran prioridad y como tal se reconocen en el proceso de Barcelona y en los planes de acción relativos a la Política Europea de Vecindad”.

La Asociación Euromediterránea

Tampoco se pueden obviar los últimos debates en el seno de la Asociación Euromediterránea, cuyo principal objetivo ha sido siempre convertir un mar tradicionalmente bélico en un mar de paz, percibiendo la frontera del Mediterráneo más como una línea de cooperación que de ruptura. Desde la primera reunión euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores en Barcelona, en 1995, las migraciones han estado presentes como uno de los temas a tratar en la tercera ceta, dedicada a cuestiones sociales, culturales y humanas, para desarrollar los recursos humanos, y promover el entendimiento entre culturas y los intercambios entre sociedades civiles. Se entiende en principio desde la óptica de control y gestión de los movimientos migratorios. En las sucesivas reuniones se ha tratado de fomentar una mayor cooperación en este ámbito, con diálogo político y programas de cooperación concretos.

Tras diez años de Proceso, en noviembre de 2005 se celebró la Cumbre de Barcelona, con el objetivo de renovarlo y reforzarlo. La importancia de esta convocatoria en las cuestiones aquí tratadas se reflejaba en las palabras de José Luis Rodríguez Zapatero, y Tony Blair: “La brecha de prosperidad entre la UE y sus vecinos del sur —de las más intensas del mundo— no ha disminuido sino aumentado, lo que alimenta la frustración y emigración del sur”. “Como verdadero partenariado que es, el Proceso de Barcelona requiere consenso para avanzar. Pero es esencial que logremos avanzar. Las generaciones futuras no nos perdonarían si hoy

no consiguiéramos adoptar las decisiones que permitirán cambiar positivamente las vidas de centenares de millones de personas en toda la región, aumentando las inversiones, la prosperidad, el comercio y las oportunidades educativas”¹³.

El eje central de esta reunión giró en torno a los temas de inmigración (en consonancia con un contexto de graves problemas migratorios y de integración, como muestran los sucesos de la valla de Ceuta y Melilla, y las revueltas de París) y terrorismo (por los atentados y las repercusiones de la política estadounidense de lucha contra el terrorismo en la opinión pública de la región). Se señaló la importancia de ampliar la visión de las migraciones, avanzando, por ejemplo en la integración de los migrantes en destino. De hecho, se pretendía añadir a los tres capítulos anteriores uno nuevo sobre libertad, seguridad y justicia, en el que se insertan ahora también los temas migratorios y de integración social.

En paralelo a esta cumbre se dio también la primera reunión del Grupo de Alto Nivel para impulsar la Alianza de Civilizaciones, el 27 de noviembre en Baleares. A este respecto, el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, señalaba que “(...) La conexión con el Mediterráneo es evidente porque se trata de un ámbito que propicia el acercamiento entre los pueblos ribereños. Sin embargo, de no mediar una acción decidida por parte de todos, este mar podría transformarse en una barrera infranqueable. Creo que el Mediterráneo encarna, mejor que ninguna otra zona en el mundo, los riesgos inherentes a un conflicto de civilizaciones y, al mismo tiempo, las enormes potencialidades de una Alianza. Está en nuestras manos decidir si queremos para el futuro un mar que nos una o que nos separe (...)”¹⁴.

Khader señalaba así que la UE debe jugar un papel en el mundo árabe, ya que “No se puede olvidar que el mundo árabe, además de ser la periferia de Europa, está también en la periferia de las ciudades europeas”. En este sentido, “Europa no logrará convertirse en actor importante a nivel mundial mientras siga siendo un actor secundario en la zona más cercana a sus propias fronteras: el mundo árabe”¹⁵.

De la cumbre surgió una declaración final, en la que los socios se comprometen a avanzar en la gestión de los flujos migratorios, e insisten en la necesidad de mejorar el diálogo entre las culturas. También en el plan de trabajo¹⁶ para los próximos cinco años, en el que se detallan medidas en los aspectos políticos y de seguridad (dando una mayor importancia aquí a la ampliación de la participación ciudadana en la democratización de la región), socioeconómicos (con énfasis en el empleo y en la liberalización del sector agrícola, entre otras cuestiones), de educación e intercambios culturales (haciéndose eco aquí de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en concreto el destinado a lograr la educación universal, y señalando la necesidad de incluir en mayor medida a la sociedad civil en la asociación), y migraciones, integración social, justicia y

seguridad (con medidas para mejorar las posibilidades de inmigración legal y de acceso a la justicia, entre otras).

2.4. La inclusión del concepto de codesarrollo dentro de la UE

Tras haber presentado los principales documentos referidos a la doctrina europea en temas de desarrollo en las regiones que se analizan, se muestran a continuación aquellos que diseñan la doctrina de codesarrollo de esta institución.

La tesis que tradicionalmente ha predominado es que la cooperación para el desarrollo, en la medida en que fomenta el desarrollo de la zona de origen de la emigración, puede contribuir a frenar la emigración. En esta línea han ido apareciendo distintos documentos y disposiciones en el marco de la UE. No obstante, conviene recordar que la política europea de cooperación para el desarrollo aparece muy marcada por intereses comerciales, geopolíticos y estratégicos. Así, resulta prioritario desde un punto de vista político el control de la emigración y del tráfico de drogas y personas dentro de la política exterior de la UE, rasgo que se ha ido incrementado después del 11-S.

El codesarrollo se ve impulsado durante el Consejo de Tampere, celebrado en los días 15 y 16 de octubre de 1999. En el apartado relativo a inmigración se habla de la necesidad de un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Con tal finalidad se invita a la Unión Europea y a sus Estados miembros a colaborar con los países interesados en fomentar el codesarrollo.

Sin embargo, a esta declaración de intenciones no ha seguido un cambio de orientación de la política de inmigración, continuando la tendencia a la elaboración de políticas restrictivas para controlar la entrada de extranjeros en el territorio europeo y restringir su estancia en nuestros países. Durante los últimos años, los países europeos han firmado distintos acuerdos y convenciones sobre la inmigración como el de Schengen, la Convención de Dublín relativa al derecho de asilo o el Tratado de Maastricht, en la línea de generalizar el sistema de visados y endurecer las modalidades de su obtención, reforzar el poder administrativo sobre todo lo que concierne a la estancia de los inmigrantes, el reagrupamiento familiar, los matrimonios mixtos, el internamiento y expulsión de los extranjeros, etc.

Dentro de los documentos analizados se puede observar una evolución, desde la primera iniciativa sobre la “creación de un espacio, de libertad, seguridad y justicia”, donde se van definiendo los conceptos planteados y aparecen esbozos de futuras líneas o intereses de cooperación en materia de inmigración, se va pasando a una serie de resoluciones centradas en lo que se ha venido calificando como

“Europa Fortaleza”, una política de inmigración centrada en el cierre y protección de la frontera exterior de la Unión, bastante restrictiva y que paradójicamente entra en conflicto con la iniciativa de Tampere, y con la integración de las cuestiones vinculadas a la migración en la política exterior.

Una muestra de esta orientación fue la cumbre del Consejo de Europa, celebrada bajo la presidencia española en Sevilla el 21 y 22 de junio de 2002. Desde la realización de la cumbre de Tampere no se había vuelto a abordar la gestión (que no control) de las migraciones, pero en Sevilla se planteó en términos de política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo, sin hacer ninguna referencia al codesarrollo como instrumento de cooperación¹⁷.

El discurso imperante indica que la Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños.

Con tal finalidad, el Consejo Europeo invitó a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyesen, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión, resaltando, como elemento clave para lograr el éxito de esa política, la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo.

Comunicación “Migración y Desarrollo: Algunas orientaciones concretas”

La Comisión ha venido trabajando durante los últimos años en la línea apuntada. Dicho trabajo se ha visto cristalizado en diversos documentos, destacando la última Comunicación “Migration and Development: Some concrete orientations”¹⁸, de septiembre de 2005, que se complementa con las líneas financieras *ad hoc* (AENEAS), y el nuevo Programa temático para la cooperación con terceros países en las áreas de migración y asilo¹⁹.

En dicha Comunicación se sugirieron seis orientaciones:

- Elaborar un enfoque global y coordinado de la gestión de las migraciones a nivel nacional.
- Mejorar la difusión de la información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y sobre las consecuencias de la utilización de redes clandestinas. La Comisión propone desarrollar servicios de información en los

- terceros países así como fomentar la cooperación entre los servicios consulares de los Estados miembros y de las autoridades locales.
- Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos apoyando varias medidas como el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores y la instauración de sanciones efectivas.
 - Establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional de los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo. La Comisión es consciente del hecho de que varios Estados miembros contratan activamente emigrantes económicos, incluidos trabajadores cualificados, con el fin de hacer frente a la escasez creciente de mano de obra. Está convencida de que los procedimientos para el trámite de las solicitudes de permiso de trabajo deben ser simples y transparentes. Invita a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para combatir el trabajo sumergido y mejorar la situación de la mujer inmigrante.
 - Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países, y en particular con los países de origen. La Comisión sugiere instaurar con los terceros países un diálogo global y estructurado en relación también con las cuestiones vinculadas a los derechos humanos y al desarrollo. Sugiere desarrollar programas de educación y formación en los países de origen, incitar a los emigrantes a interesarse por los programas de desarrollo y facilitar la reintegración social y económica de las víctimas de las redes de inmigración ilegal.

Las distintas comunicaciones de la Unión mantienen un hilo conductor que se centra en la Comunicación de 2005, 390 (final). Esto se hace patente en la referente al Programa temático, así como en la COM(2005) 134 final, sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo. *Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. En dicha Comunicación, en el apartado 3.7, se explicita que la Unión Europea promoverá la sinergia entre migración y desarrollo, para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo. Para ello, la UE mantendrá su enfoque positivo respecto a la relación entre migración y desarrollo, basándose en los principios contenidos en la Comunicación sobre migración y desarrollo de diciembre de 2002²⁰, avanzando los temas que se presentan en la Comunicación de 2005.

Volviendo a los documentos referentes a las regiones objeto de este estudio, en la *Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*²¹, además de los objetivos comunes, aparecen esbozados una vez más los planteamientos desarrollados en las Comunicaciones sobre Migraciones y

Desarrollo y sobre lo que está siendo la base de la nueva política impulsada por el Gobierno, “una política de migración integral”.

Sin embargo, las medidas propuestas en la Comunicación, por importantes que sean, no bastarán por sí solas para equilibrar las desigualdades existentes y la falta de cohesión social. La explosión demográfica de África, su rápido proceso de urbanización y sus migraciones a gran escala representan nuevos retos para este continente. Debe encontrar, en primer lugar, una fórmula más integrada de desarrollo urbano sostenible, fundado en los pilares de la buena gobernanza y la buena gestión urbana, y mejorar el desarrollo territorial y la ordenación del territorio. En segundo lugar, deben emprenderse acciones de mayor envergadura para transformar las migraciones en una fuerza positiva para el desarrollo, por ejemplo invirtiendo la fuga de cerebros o ayudando a la gestión de los flujos migratorios.

Comunicación “Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”

La política de carácter integral esbozada en el Plan África del Gobierno español sería coherente con los planteamientos referentes a las Comunicaciones anteriores, a la Estrategia para África, así como con la Comunicación 2005 (621) final, referente a la denominada “*Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*” donde se abordan las prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración. La Comunicación es resultado de la cumbre informal que los jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebraron el 27 de octubre de 2005 en Hampton Court, consensuando la búsqueda de un enfoque global de la migración. Para ello se definirán una serie de medidas de actuación con el fin de mejorar la migración mundial, tomando el continente africano como prioridad.



CUADRO 14

La primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court

Comunicación 2005 (621) final, “Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”.

“Orientación para un enfoque global: En su reunión informal de Hampton Court, en octubre, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión pidieron que se adopte un enfoque general ante la inmigración. En respuesta a esta invitación, el 30 de noviembre la Comisión presentó una Comunicación [1], como primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court en la que recoge las prioridades de actuación que deben aplicarse en el marco de sus trabajos en el ámbito del desarrollo, las relaciones exteriores (en particular, la política europea de vecindad), así como de libertad, seguridad y justicia. Acogiendo esta comunicación, el Consejo

Europeo de diciembre adoptó una «visión global de la emigración» que cubre los siguientes aspectos: refuerzo de la cooperación y la acción entre Estados miembros, intensificación del diálogo y la cooperación con los Estados africanos y con los países vecinos de la cuenca mediterránea, y cuestiones relativas a la financiación de las acciones correspondientes a estos objetivos”.

Fuente: Comisión Europea, Informe General 2005 - Capítulo IV.



En la citada Comunicación se abordan a través de cuatro puntos esenciales, muchas de las medidas que competen a este estudio:

- La migración es entendida como *fenómeno mundial*, en este sentido aparecen alusiones a los compromisos adquiridos relativos al incremento de la ayuda en el Consenso europeo sobre el desarrollo y las Conclusiones del Consejo de mayo de 2005 sobre los ODM, así como la participación de la Unión en el Diálogo de Alto Nivel sobre las Migración Internacional y el Desarrollo en el contexto de la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Se propone el *Refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros*. En este punto se establecen una serie de medidas relativas a la acción de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX).
- *Diálogo y cooperación con África, y en particular con los países de origen subsaharianos*. Se establecen las bases de la Conferencia Ministerial UE-África, futuras iniciativas relativas a las rutas de la migración, así como impulsar el diálogo con los principales países de origen, prestando especial atención a cuestiones tales como:
 - Remesas de fondos.
 - Refuerzo de las capacidades de gestión de la migración.
 - Gestión de los flujos migratorios y competencias.
 - Mejora de la integración en los países de destino.
- Se pretende también fomentar e impulsar el *Trabajo con los países vecinos*.

Sin embargo, conviene señalar que, a pesar de la proliferación de Comunicaciones de la Comisión sobre Migraciones y Desarrollo, sigue sin haber una política de migraciones común, debido en gran medida a las reticencias hacia la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros en estas cuestiones. Se trata, al contrario, de una política todavía vinculada a cuestiones de seguridad y control, lo que implica que sea competencia de Interior y Justicia. Como señala José Ángel Sotillo: “Otro aspecto crucial, que creo que tiene mucho que ver con la cuestión de los derechos humanos y en el que la Unión Europea debe dar la

talla y estar a la altura de las circunstancias, es la cuestión de los flujos migratorios (...). Profundamente vinculada al desarrollo, la Unión Europea (los Estados miembros, dado el tratamiento intergubernamental dado a esta cuestión) lo trata en el ámbito de los asuntos de Interior y de Justicia, pero la creciente importancia que ha venido adquiriendo ha hecho que pase a la agenda del Consejo Europeo. (...) Difícil asunto en el que una misma cuestión tiene que ser tratada por los ministros de Interior y de Justicia, cuando es un tema eminentemente exterior”.

Ante estas cuestiones, recupera la visión del Comité Económico y Social Europeo (CESE), cuando afirma que: “La política de desarrollo de la UE puede, así mismo, contribuir positivamente a la integración de los flujos migratorios, así como a impulsar una política de codesarrollo con los países de origen de la inmigración (Véase el Dictamen del CESE sobre el ‘Libro Verde: El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica’, DOCE C 255, 14.10.2005). La colaboración con los países de origen es un requisito esencial para la gestión de los flujos migratorios en condiciones regulares y para que la admisión se realice respetando todos los derechos de los inmigrantes en cuanto tales y en tanto que ciudadanos de pleno derecho. Por otra parte, la emigración debe contribuir al desarrollo de los países de origen de los emigrantes (Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones ‘Migración y desarrollo: orientaciones concretas’ COM(2005) 390 final, 1.09.2005). Es necesario, para ello, establecer políticas de compensación por la fuga de cerebros, impedir las tasas abusivas que se aplican sobre las remesas que los emigrantes envían a sus familias en sus lugares de origen y facilitar el que puedan retornar a sus países para promover su desarrollo y crear, por ejemplo, emprendimientos productivos”²².

Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat, julio de 2006

Fruto de ese creciente interés en el seno de la Unión Europea por la vinculación entre Migración y Desarrollo, y por la importancia de las migraciones provenientes del continente africano, así como de la situación de desarrollo de éste, se celebró la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006. Este encuentro concluyó con la adopción de un Plan de Acción dividido en seis apartados, y de una declaración final, la *Declaración de Rabat*²³.

Esta Declaración plantea la necesidad de potenciar una cooperación entre países de origen, tránsito y destino para conseguir una gestión integral de las migraciones, introduciendo la idea de corresponsabilidad entre los países involucrados. En esencia el Plan se articula entorno a la lucha contra la inmigración ilegal, la

promoción de los proyectos de codesarrollo en los países de origen de los inmigrantes, y la mejora y la armonización de las condiciones legales de la inmigración. Para lograr la consecución del mismo se requerirá de la cooperación afroeuropea.

Los apartados en los que queda dividido el Plan de Acción recogen propuestas en los campos de:

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

En los capítulos siguientes se verán algunas de las propuestas concretas en estos ámbitos.

3. Documentos y legislación española

3.1. Los derechos de los migrantes en el ámbito español

En el caso de España, la protección de los derechos fundamentales de los migrantes depende de su situación jurídica, al igual que ocurre, como hemos ido viendo, en el ámbito europeo. Los migrantes que se encuentran en una situación regular disponen de los mismos derechos que los nacionales españoles, excepto el derecho al sufragio y el acceso a la función pública. Por lo que respecta a los migrantes en situación irregular tienen reconocido el derecho a las prestaciones sociales básicas y a la sanidad pública completa, en éste último caso, siempre que estén empadronados en un municipio. Haremos un breve recorrido de la normativa relacionada con la materia que nos ocupa.

La LO 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social considera extranjero a “los que carezcan de la nacionalidad española”, excluyendo de esta consideración a los nacionales de los Estados miembros de la UE y a quienes les sea de aplicación el régimen comunitario. El Título I de la ley enuncia los derechos y libertades que se les otorga a los extranjeros. Así, el artículo 3 establece que “los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica”. Así, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, la libertad ideológica, religiosa y de culto, entre otros, son derechos aplicables a todas las personas. Sin embargo, otros derechos, como el derecho al trabajo y la seguridad social, se reservan a los residentes. El derecho a los servicios y las prestaciones sociales básicas es para todos los extranjeros.

Se contempla de igual manera, una protección especial de los derechos fundamentales de los extranjeros al mencionar en el párrafo 2º del artículo 3 que “las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias vigentes en España”.

Así pues, la Ley dota a los extranjeros de una serie de derechos, entre los que cabe destacar: derecho a la libertad de circulación (se entiende a favor de aquellos que se encuentren en situación regular dentro del territorio español), libertad de reunión y de manifestación, libertad de asociación, derecho a la educación, derecho al trabajo y a la Seguridad Social, y derecho a la asistencia sanitaria, aunque su cobertura dependerá de la situación jurídica en la que se encuentre el extranjero.

El Título II dedica sus dos primeros capítulos a la entrada y salida del territorio español y a las situaciones de los extranjeros. El artículo 23 enumera los requisitos para la entrada en territorio español, que deberá hacerse por los puestos habilitados al efecto, hallándose provisto del pasaporte o documento de viaje que acredite la identidad.

El Título III se refiere a la regulación “de las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador,” distinguiendo entre infracciones leves, graves y muy graves. Como infracciones graves aparecen, entre otras la de: “a) encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles...” o “d) la entrada en territorio español careciendo de la documentación o de los requisitos exigibles, por lugares que no sean los pasos habilitados o contraviniendo las prohibiciones de entrada legalmente previstos” (artículo 49). Como infracción muy grave aparece la de “inducir, promover, favorecer o facilitar, formando parte de una organización con ánimo de

lucro la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español.” El artículo 51 tipifica las sanciones que se impondrán a las infracciones, según su categoría de leves, graves y muy graves.

El retorno y el internamiento están regulados en el artículo 56 que establece que “los extranjeros a los que en frontera no se les permita el ingreso en el país serán retornados a su punto de origen en el plazo más breve posible.” El artículo menciona que los lugares de internamiento para los extranjeros no tendrán carácter penitenciario.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social incorpora novedades en cuanto a requisitos y circunstancias para autorizar a un extranjero a que resida y trabaje en España. Se pretende, como dice el propio Reglamento, por un lado, agilizar las autorizaciones basadas en vacantes para las que los empresarios no encuentran trabajadores residentes y, por otro, conseguir un aumento del control en la concesión de esas autorizaciones. En los primeros artículos se regula la entrada y requisitos de entrada del territorio español, así como el tránsito y la estancia en España. El Título IV del Reglamento hace referencia a la residencia, distinguiendo entre la residencia temporal y la permanente y la regulación de cada una de ellas, requisitos, etc.

El contingente de trabajadores extranjeros regulado en el Título V “permitirá la contratación programada de trabajadores que no se hallan ni residen en España, llamados a desempeñar empleos con vocación de estabilidad y que serán seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios” (artículo 77.2). El objetivo del contingente es lograr una política de inmigración sostenible y ordenada, de acuerdo a las necesidades del mercado laboral que se vayan creando en España.

En relación a los menores extranjeros no acompañados, el artículo 92.4 establece que “una vez localizada la familia del menor o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país, se procederá a la repatriación mediante su entrega a las autoridades de fronteras del país al que se repatrie. No procederá esta medida cuando se hubiera verificado la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares”, respetando de esta forma el “principio de no devolución”.

El Capítulo VI regula los centros de internamiento de extranjeros, que no tendrán carácter penitenciario. El artículo 153 fija los supuestos en los que se podrá acordar el internamiento de extranjeros. La duración máxima del internamiento no puede ser superior a 40 días, de acuerdo al párrafo 5 del artículo 153. Pasado este plazo, se deberá solicitar de la autoridad judicial la puesta en libertad del extranjero. En cuanto a los menores extranjeros, éstos no pueden ser ingresados en los centros de internamiento (artículo 153.8).

El retorno y la devolución, que afecta a migrantes en situación irregular, quedan recogidos en el Título XII. El artículo 156 establece que “se acordará el retorno cuando el extranjero se presente en un puesto fronterizo habilitado y no se le permita la entrada en el territorio nacional por no reunir los requisitos previstos al efecto en este reglamento”. Al extranjero que se encuentra en esta situación se le dota de una serie de derechos como el derecho a asistencia jurídica, que será gratuita si el extranjero carece de medios económicos, así como el derecho a la asistencia de un intérprete, si fuera necesario. Asimismo, se le informará de que su denegación de entrada puede llevar como consecuencia el retorno, que deberá ejecutarse en un plazo no superior a 72 horas. Pasado este tiempo y no habiendo sido retornado el extranjero, se deberá poner este hecho en conocimiento de la autoridad judicial, que determinará el lugar donde haya de ser internado.

El artículo 157 regula las devoluciones de los extranjeros. El supuesto que nos interesa es el que está reflejado en el apartado b): “los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país; se considerarán incluidos a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones”. En este caso, las garantías jurídicas con las que cuentan son las que aparecen en el supuesto anterior: derecho a asistencia jurídica y derecho a asistencia de intérprete. Del mismo modo, si en el plazo de 72 horas la devolución no se ha podido llevar a cabo, se pondrá en conocimiento de la autoridad judicial.

A modo de resumen podemos destacar las siguientes premisas:

- Los instrumentos de protección de los derechos humanos son de uso universal y deben aplicarse a todas las personas, ciudadanos y migrantes, cualquiera que sea su situación jurídica.
- No hay que olvidar que, si bien el ingreso a un país en violación de sus leyes de inmigración tiene consecuencias, esto no debería privar a los migrantes de los derechos humanos fundamentales.
- Los Estados tienen la obligación de respetar los derechos fundamentales de todos los seres humanos.
- Los Estados deben aplicar plenamente todas las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que hayan ratificado, garantizando que esos derechos se aplican sin discriminación alguna a ciudadanos y migrantes que estén en su territorio.
- Los Estados deben garantizar que se aplique el principio de responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentren en su territorio, y a proteger a los migrantes que se encuentran en tránsito o en un país de destino.

- Los Estados deben proteger los derechos de los migrantes por medio de leyes, políticas y prácticas nacionales, garantizando que esas leyes y políticas respeten los tratados internacionales que hayan ratificado.
- Los Estados deben realizar esfuerzos por proteger especialmente la situación de las mujeres y los niños migrantes, por su especial vulnerabilidad.
- El mecanismo de protección de los derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas debe utilizarse con más eficacia, como medio para consolidar el marco legal de las migraciones internacionales, así como para garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes.

3.2. La gobernanza desde la perspectiva española

Además de los derechos humanos, se ha señalado la importancia de trabajar el ámbito de la gobernanza. En consonancia con el marco general de trabajo en la gobernanza anteriormente señalado, nuestro país también apuesta por estas cuestiones en sus actuaciones. Se pueden encontrar así numerosas referencias a la gobernanza en los principales documentos que definen la política española en Migraciones y Desarrollo, como son el Plan Director de Cooperación, el Plan África, o los diferentes Documentos de Estrategia País de los países analizados en este informe (Argelia, Marruecos, Mauritania y Senegal). Se señalan en el siguiente cuadro los objetivos y las actividades previstas en el campo de la gobernanza, recogidos en esos documentos.

3.3. Documentos y legislación española referentes a migraciones y desarrollo

Finalmente, conviene presentar, en este repaso a la doctrina actual, aquellos documentos que desde el marco español afectan a las migraciones y el desarrollo. Siguiendo la dinámica apuntada en los ámbitos internacional y europeo, en la actualidad podemos apreciar un aumento de las referencias existentes entre migraciones y desarrollo en los documentos oficiales españoles. Previamente las referencias aparecían asociadas a la política de inmigración, y eran casi inexistentes en la política de cooperación. Sin embargo, en la actualidad se está produciendo un fenómeno inverso.

Así, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero²⁵, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, introduce el concepto de codesarrollo en su exposición de motivos, y afirma: “La reforma de la Ley Orgánica 4/2000 parte de la situación y características de la población extranjera en España, no sólo en la actualidad sino de cara a los años venideros, regulándose la inmigración desde

Actuaciones, programas e iniciativas de España²⁴

Actuación, programa y/o iniciativa	País	Objeto	Actividades previstas
Plan Director 2005-2008	Todos aquellos en los que interviene la cooperación española (sector estratégico prioritario).	Desarrollo con democracia. Desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos.	Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político. Apoyo y fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social. Fortalecimiento del Estado de derecho La descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.
Plan África 2006 – 2008	Mauritania, Senegal, Mali, Nigeria, Etiopía, Kenya, Angola, Guinea Ecuatorial, Sudáfrica, Namibia.	Cooperación en materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional.	Apoyo a los procesos de descentralización. Apoyo a los procesos electorales: incluye el fortalecimiento de los órganos legislativos y de participación ciudadana, la participación en misiones de observación electoral, fundamentalmente en el marco de la Unión Europea y apoyo a las instancias internacionales encargadas de velar por la correcta organización y desarrollo de los procesos electorales. Fortalecimiento de la sociedad civil, mediante la participación de asociaciones, ONG y organizaciones empresariales y sindicales españolas en apoyo a sus homólogas africanas. Fortalecimiento institucional en sectores claves para el desarrollo de otras líneas de acción, como salud, educación, saneamiento, justicia, seguridad, rendición de cuentas o gestión de instrumentos de ayuda. Equidad de género: componente transversal a todas las actuaciones en materia de gobernanza democrática.

Actuación, programa y/o iniciativa	País	Objeto	Actividades previstas
DEP Argelia 2005-2008	Argelia	Apoyar los procesos de modernización institucional en el ámbito parlamentario y judicial. Fortalecimiento de la sociedad civil y las administraciones locales.	Apoyo técnico a la Administración argelina en materia de mejora de las garantías y derechos fundamentales en políticas de interior, seguridad pública y ciudadana.
DEP Marruecos 2005-2008	Marruecos	Fortalecimiento del Estado de derecho. Garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva. Fortalecimiento de la sociedad civil en sentido amplio y en particular los sindicatos. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.	Potenciar la eficacia, independencia y accesibilidad del sistema de justicia marroquí. Mejora de acceso de mujeres a protección judicial. Apoyo a aplicación de nuevo Código de Familia.
DEP Mauritania 2005-2008	Mauritania	Promoción de la democracia representativa y participación del pluralismo político. Fortalecimiento del Estado de derecho. Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de asuntos públicos.	Fortalecimiento de la sociedad civil, especialmente de los actores implicados en cooperación, mediante componente transversal en proyectos de la coop. española. Fortalecimiento de la carrera judicial independiente y mejora de acceso a la justicia de la población.
DEP Senegal 2005-2008	Senegal	Apoyo al proceso de descentralización, fortalecimiento de las administraciones locales.	Formación de un cuerpo técnico profesionalizado para los entes descentralizados. Apoyo al proceso de descentralización del 8º FED de la UE a través de 3 programas: el PSIDEL, el PADELU y el PAR. Programas de Descentralización del Banco Mundial y del FNUAP.

Fuente: Elaboración Propia.

la consideración de ésta como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente. Por otra parte, esta normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo, y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser el control de los flujos, la de integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente”.

En el Programa GRECO el codesarrollo aparece como una línea prioritaria para tratar el fenómeno de la migración; así, en la línea 1, se indica que “la inversión para el codesarrollo de los países de emigración tiene que ser la pieza clave del diseño global de la política del Gobierno en la presente legislatura en la que hemos de favorecer, entre otras cosas, el retorno de emigrantes a sus países de origen. Su mejor formación profesional después del trabajo desarrollado aquí será un bagaje que les permitirá contribuir al esfuerzo de desarrollo y crecimiento de sus propios países”. Del mismo modo que intentará articular el codesarrollo a través de una serie de medidas, siendo la cuarta acción la que alude directamente al codesarrollo, desarrollando para ello cinco medidas.

No obstante, la visión de desarrollo que se manejaba en los primeros documentos resultó vinculada a nociones de carácter estrictamente económico. Además, el tratamiento que se realizaba sobre la inmigración era asociado a la seguridad y el control de fronteras, distando por tanto de cualquier planteamiento integral del fenómeno migratorio.

Se producirá un cambio a partir del año 2005 en los textos referentes a la cooperación para el desarrollo. En este sentido aparecen las primeras alusiones en el Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, y en concreto en su capítulo 8 “Calidad de la ayuda”, vinculándolo a la coherencia de políticas públicas. Es la primera referencia al codesarrollo en un documento público asociado a la cooperación para el desarrollo en el marco estatal:



CUADRO 16

El codesarrollo en el Plan Director de la Cooperación Española

“La política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación.

Abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.

Resulta esencial la creación de un sistema de coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos y políticas donde estén representados todos los actores y enlazado con las experiencias internacionales.

Algunas de las líneas de actuación que podrían orientar el enfoque de codesarrollo son, entre otras, las siguientes:

- Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.
- Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.
- Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de codesarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.
- Implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y que contribuyen al avance social, económico y cultural de sus países de origen.
- Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socioproductivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.
- Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.

La cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España: Marruecos y Ecuador.”

Fuente: Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008.



Esta propuesta ha sido trabajada y ampliada en el Plan Anual de Cooperación, siendo en el momento actual tres países los que están esbozando experiencias piloto: Ecuador, Marruecos y Senegal.

También requiere especial atención y valoración el Documento de Consenso sobre Codesarrollo, de 19 de diciembre de 2005, realizado por mandato del Consejo de Cooperación, en el que se establece un consenso en materia de codesarrollo,

“... explora las migraciones desde una perspectiva de oportunidades positivas para ambos polos de la migración y requiere de una articulación distinta de las relaciones que responda a los intereses de ambos países”. Establece además del análisis, una serie de recomendaciones en las áreas en las que incide, siendo éstas: migraciones, desarrollo, integración y sus vinculaciones, participación, flujos de intercambio.

El Plan África 2006-2008

Fruto de ese creciente interés por el continente africano, el actual Gobierno español aprobó un Plan África 2006-2008, resultado de un proceso de coordinación y consultas que buscaba entender la realidad africana (la región más pobre del planeta), desde el “renovado espíritu de la política exterior española”, que apuesta por el multilateralismo y el incremento y mejora de su cooperación para el desarrollo, lo que obliga a nuestro país a volcarse en este continente.

Desde un punto de vista geográfico, el Plan distingue tres categorías de países:

- Países de interés prioritario, entre los que se incluye a Senegal, Mali, Nigeria, y Mauritania por su importancia estratégica y su condición de país bisagra entre el Magreb y la región africana occidental y saheliana.
- Países de interés específico, por ejemplo, países de origen o tránsito de inmigración irregular, entre los que se encuentra Gambia.
- Países de especial seguimiento.

En cuanto a las líneas de acción, encontramos las siguientes:

- Participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África, que se concreta en 5 ámbitos: cooperación en materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional; apoyo al respeto y la promoción de los derechos humanos; contribución activa en los mecanismos de gestión de conflictos; cooperación en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo.
- Contribución de España a la lucha contra la pobreza y la agenda de desarrollo de África subsahariana, con prioridad de los siguientes sectores: la cobertura de las necesidades sociales básicas; el apoyo a las políticas de salud y la lucha contra pandemias; la promoción del tejido económico, empresarial y productivo; la lucha contra la desertificación y la protección del medio ambiente; el fomento de políticas de género y desarrollo; proyectos y programas bilaterales y multilaterales, y financiación pública a ONGD;

- apoyo presupuestario; ayuda alimentaria; Fondo de Concesión de Microcréditos; Fondo de Ayuda al Desarrollo; contribuciones a fondos gestionados por organismos internacionales; y alivio de la deuda.
- Fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de flujos migratorios, con esfuerzos en tres ámbitos: en el plano interno, con un refuerzo de las medidas de control de fronteras y de integración; en el plano bilateral, con la firma de acuerdos de cooperación migratoria y readmisión con los países prioritarios; y en el plano multilateral: en la línea de las iniciativas de la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo de Rabat.
 - Participación activa en la Estrategia de la Unión Europea para África, a través del pleno desarrollo de la Estrategia de la UE hacia África, de una mayor implicación en las políticas de la UE relacionadas con África, y de la potenciación de la presencia de españoles en las instituciones comunitarias.
 - Promoción de los intercambios comerciales y de inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética, a través de la promoción de los intercambios comerciales, el fomento de la inversión española, el apoyo a la actividad pesquera en el litoral subsahariano, y el apoyo a la participación de empresas españolas en la explotación de los recursos de hidrocarburos de África.
 - Fortalecimiento de la cooperación cultural y científica, mediante una mayor proyección de la lengua española y un fomento de actividades de conocimiento y aprecio mutuo.
 - Refuerzo de la presencia política e institucional española en África, a través de un despliegue diplomático, un refuerzo de los servicios centrales relacionados con la región subsahariana, la creación de una “Mesa para África”, la promoción de la presencia de españoles en organizaciones internacionales, un refuerzo del diálogo político y la potenciación de otras formas de diplomacia.

Algunas de las propuestas recogidas en este Plan se verán con más detenimiento en los capítulos siguientes.

Documentos Estrategias País (DEP)

Además de este marco general, conviene señalar los Documentos Estrategia País (DEP) de Marruecos, Argelia, Mauritania y Senegal. De los documentos analizados se han encontrado carencias en relación a un tratamiento integral de la migración y el desarrollo en los documentos de Mauritania y Argelia, aunque se espera que éste tratamiento se integre de manera transversal, siguiendo la lógica de los futuros programas piloto de Marruecos y Senegal.

En relación a los DEP de Argelia y Mauritania, se ha de señalar que la migración no aparece detectada en los árboles de problemas de los talleres preparatorios de las estrategias. Todos los documentos plantean la misma lógica: parten de un análisis descriptivo del país para centrarse en las prioridades sectoriales y desarrollar los objetivos adecuados con líneas estratégicas.

Se presentan a continuación las únicas estrategias de las regiones que nos competen que integran de manera transversal el codesarrollo, que aparece contemplado como una modalidad de la cooperación para el desarrollo. La aparición del mismo es reseñable, ya que es la primera vez que se establece en una estrategia país y además con un nivel de prioridad 1 (ocurre lo mismo en el caso Ecuador).

Marruecos

La introducción del codesarrollo ha generado que, ya desde el proceso de identificación de las áreas de intervención, se haya tenido en cuenta, entre otros factores, si la zona es receptora y emisora de emigración. Así, nos encontramos con un análisis de las zonas emisoras de migración interna y externa que incorpora una nueva dimensión en la estrategia: “La gestión de los efectos negativos de los fenómenos migratorios (creación de bolsas de miseria, clandestinidad, efectos negativos en la economía de los lugares de origen), pasa por mejorar las condiciones de vida de la población de las zonas emisoras, desincentivando así la marcha y mitigando el mito colectivo de la emigración. Las relaciones entre Marruecos y Europa, y muy especialmente entre Marruecos y España, están muy influidas por esta realidad. Las zonas escogidas son, por tanto, tradicionales orígenes de emigración, sobre todo las provincias del norte y la zona sur. Respecto a la inmigración interna, polarizada en centros urbanos como Casablanca, Tánger o Salé, es relativamente fácil atribuir su causa al sensible desequilibrio entre éstas y el mundo rural. Esta dimensión, presente en la estrategia tanto del Gobierno como de los distintos actores de cooperación, orienta los esfuerzos hacia la creación de un entorno favorable en el mundo rural que sea capaz de proponer un proyecto de futuro a sus habitantes”.

Encontramos también referencias al problema de la migración de menores y jóvenes, estableciendo programas para proteger a estos colectivos en situaciones de precariedad, de cara a prevenir su emigración en condiciones peligrosas como alternativa a las carencias de su mercado laboral, entre otras.

La estrategia contempla el codesarrollo como consideración adicional, y prevé la elaboración de una estrategia y un plan de acción. Así mismo lo incorpora como objetivo específico 7, aunque reitera que será un tema que se trabajará de manera horizontal en la cooperación: “Las acciones de codesarrollo deben ser un

enfoque horizontal a toda nuestra cooperación, pudiendo potenciar que las migraciones tengan un impacto positivo tanto en los países de origen como destino. El migrante desempeña un papel fundamental en la promoción del desarrollo y de reducción de la pobreza en su país de origen y contribuye igualmente a la prosperidad del país de destino. La emigración es un hecho positivo y un factor de desarrollo”.

Se establece así una línea estratégica derivada del Plan Director (LE. 7. a.: *Contemplar el codesarrollo como una modalidad de cooperación al desarrollo*); y un Objetivo estratégico para cumplirla: *Puesta en marcha de una política pública de codesarrollo de actuación transnacional entre España y Marruecos*.

Se definen como zonas de intervención prioritaria para ese sector las áreas prioritarias del DEP, y se identifica, como otras administraciones españolas involucradas, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el que de facto ya se trabaja. Asimismo, reconoce como actores a las Asociaciones de migrantes, la Secretaría de Estado de los Marroquíes Residentes en el Extranjero (MRE), la Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations (AMERM), y la Plataforma Migrantes. Asimismo pretende trabajar de manera coordinada con organismos internacionales tales como OIM, ACNUR, UE, PNUD, MEDA. La acción se justifica ya que se espera obtener una mayor calidad en las acciones de desarrollo gracias al papel activo de los migrantes.

Senegal

Esta estrategia sigue la lógica del resto de documentos de estrategia país. En lo competente al tema que nos ocupa, se señala desde el inicio de la misma la importancia que adquieren las remesas de los emigrantes para el país, definiéndolas como motor del desarrollo económico y social del país, y reconociendo que constituyen la principal fuente de ingresos de las familias senegalesas.

Se realiza en este sentido una prospección de las zonas de origen de la migración hacia España de la población senegalesa, destacando la región de Dakar (31,2%), Saint-Louis (18,4%), Diourbel (9,9%), Thiès (9,6%), Louga (7,6%) y Kolda (7,6%).

La estrategia contempla priorizar todas las acciones y proyectos vinculados al codesarrollo, convirtiendo al mismo en una línea de acción eficaz y altamente participativa. “Justificación de la acción de codesarrollo. Está pendiente de firma y ratificación el Acuerdo de Cooperación Científico y Técnico Hispano-Senegalés. Hay 19.493 senegaleses con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España a 31 de marzo de 2005, de los cuales el 20,57% son mujeres. Son de los colectivos mejor organizados y las iniciativas de codesarrollo nacen de su fuerte demanda e

impulso. El volumen de divisas enviadas por los emigrantes fue de 2.558 millones de euros o 169 billones de FCFA en el 2003. Un equivalente al 5,2 del PIB”.

Se reconoce el codesarrollo como sector de concentración de la cooperación descentralizada española. En este sentido, destaca el papel de liderazgo que tiene reconocido el Fons Catalá como actor privilegiado en el Ministerio de la Cooperación Internacional y la Cooperación Descentralizada en Senegal. Se le otorga prioridad 1, y se desarrollará con una lógica de intervención nacional, con un objetivo específico centrado en el *Apoyo de las iniciativas de codesarrollo*. Parece demasiado indefinido como tal, por lo que habrá que esperar a la identificación y planificación del proyecto piloto para realizar una aproximación con mayor rigor.

Se espera coordinar la futura intervención con actores de la Cooperación Española, como la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental (DGCAEAO), la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal (SGCMyH), el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), las Comunidades Autónomas (CCAA), las Entidades Locales (EELL), ONGD especializadas, el Fons Catalá, y asociaciones de inmigrantes. En cuanto a los socios locales estratégicos detectados son el Ministerio de la Cooperación Internacional y Cooperación Descentralizada, los consejos regionales y las comunidades locales y rurales.

Los planes piloto sobre políticas integrales para Marruecos y Senegal se están comenzando a identificar. Ambos marcarán directrices concretas, en dos ámbitos geográficos pioneros para las políticas de migraciones y desarrollo. Por tanto, en el momento actual resulta difícil definir las actuaciones en las zonas objeto de intervención, así como los socios estratégicos locales, ya que los planes piloto se encuentran en un momento embrionario. Sin embargo, se puede avanzar que el proyecto piloto de Senegal se encuentra en fase de identificación y priorización sectorial, habiéndose realizado en el mes de mayo una primera reunión en Barcelona con asociaciones locales de inmigrantes, y diseñado un viaje de identificación a Senegal en el mes de junio.

Notas

¹ Resolución aprobada por la Asamblea General 60/227. *Migración internacional y desarrollo*, de 7 de abril de 2006 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/60/490/Add.3)].

² Resolución aprobada por la Asamblea General 58/208. *Migración internacional y desarrollo*, de 13 de febrero de 2004 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/58/483/Add.3)].

³ Resolución aprobada por la Asamblea General 59/241. *Migración internacional y desarrollo* de 28 de febrero de 2005 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/59/485/Add.2)].

⁴ “Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared”. United Nations, New York, 2006.

⁵ Migración internacional y desarrollo. Informe del Secretario General Naciones Unidas A/60/871. Asamblea General, 18 de mayo de 2006.

⁶ Informe General 2005 - Capítulo V - Europa como socio mundial - Sección 2 - Contribución a la solidaridad internacional - Política de desarrollo.

⁷ Informe General 2005 - Capítulo V - Europa como socio mundial - Sección 2 - Contribución a la solidaridad internacional - Enfoques regionales.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005, "Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio" [COM(2005) 134 final - no publicada en el Diario Oficial].

⁹ Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica. COM(2004)811.

¹⁰ Como ejemplo de ello figura el Programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación y desarrollo tecnológico que ofrece diversos programas internacionales de movilidad que tienen en cuenta este problema.

¹¹ Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo: Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euro-africano para acelerar el desarrollo en África. Bruselas, 12.10.2005. COM (2005) 489 final.

¹² Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo: Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euro-africano para acelerar el desarrollo en África. Bruselas, 12.10.2005. COM (2005) 489 final.

¹³ Rodríguez Zapatero, José Luis y Blair, Tony: "Una Cumbre para el futuro", *El País*, 28/11/2005.

¹⁴ "El Mediterráneo propicia el acercamiento entre los pueblos", Entrevista de José Luis Rodríguez Zapatero, acerca del Proceso Euromediterráneo, Revista AFKAR/IDEAS, junio de 2005. Extractos disponibles en <http://www.euromedbarcelona.org/ES/Prensa/comunicadosPrensa/>, a 18/02/2006.

¹⁵ Khader, Bichara: "Partenariado Euro-Mediterráneo o Partenariado Euro-Árabe", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*: "Relaciones Euro-Mediterráneas: ¿una puerta a la estabilidad?", n° 92, invierno 2005/06, p. 64-65.

¹⁶ Programme de Travail Quinquenal. Sommet marquant le dixième anniversaire du Partenariat Euro-méditerranéen. Barcelone, les 27 et 28 novembre 2005. Bruxelles, le 28 novembre 2005, 15074/05 (Presse 327), disponible en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/87351.pdf, a 12/02/2006.

¹⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, Bol. 10-1999, puntos I.4 a I.7; Boletín UE 10-1999. Conclusiones de la Presidencia (3/16); Una política común de asilo y migración de la Unión Europea (I.4. 10. Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea que conste de los siguientes elementos[...]).

¹⁸ Comunicación "Migration and Development: Some concrete orientations". COM 390 (final), de 1 de septiembre de 2005, que prosigue la línea de la anterior: Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries - COM(2002) 703, 3 de diciembre de 2002.

¹⁹ "Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum". COM (2006) 26 final, 25.01.06. Programa que sustituirá la actual línea de financiación Aeneas 2004-2008 (REGLAMENTO (CE) No 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas). DOCE 18.3.2004), que a su vez sustituía la línea presupuestaria B7-667 (2001-2003) del presupuesto general de la UE.

²⁰ COM (2002) 347.

²¹ COM (2005) 489 final.

²² Sotillo, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2006, p. 127-133.

²³ Partenariat euro-africain pour la migration et le développement. (2006). Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. *Declaration de Rabat*.

²⁴ El cuadro presenta un resumen de las principales actividades previstas por el Gobierno para la presente legislatura.

²⁵ Que reforma la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre.



Capítulo 5

Algunas líneas de trabajo en el ámbito de migraciones y desarrollo

1. Las dimensiones de las migraciones: la necesidad de adoptar un enfoque global

Los primeros capítulos de este estudio han permitido realizar un diagnóstico, como primera aproximación a la realidad migratoria en España proveniente del Magreb y del África del Oeste, basándose en el análisis del binomio migraciones y desarrollo que puede contribuir a un acercamiento integral a la gestión de los flujos migratorios.

La importancia de la vinculación entre migraciones y desarrollo es patente en un mundo caracterizado por la interdependencia entre países, y como tal ha quedado reflejada en los documentos referidos a esta cuestión tanto de los organismos internacionales como de la Unión Europea y de España, superando las anteriores visiones centradas en la inmigración en destino.

Asimismo, ha sido resaltada la importancia creciente que está adquiriendo el continente africano en las agendas internacional, europea y nacional, tanto por cuestiones de desarrollo —al albergar este continente a la mayoría de los países menos avanzados— como de migraciones, por la especial situación a la que se enfrentan esos flujos y las repercusiones que están teniendo en la percepción española y europea de las fronteras. El análisis de la documentación internacional, europea y española referida a temas de migraciones y desarrollo muestra la existencia de una

doctrina dirigida a mejorar la coherencia de estas políticas, que debe ser desarrollada y dotada de instrumentos para lograr una adecuada gestión de flujos que supere las actuales medidas de control.

Para ello, y como aspectos centrales para un acercamiento integral a las migraciones y el desarrollo, es necesario incidir en la importancia de adoptar un enfoque de derechos así como de trabajar en pro de una mayor gobernanza en las regiones y países aquí analizados. Los instrumentos para asegurar los derechos humanos en general, y los derechos de los migrantes en particular, son numerosos tanto en el ámbito multilateral, como europeo y español. No obstante, quedan por superar algunas limitaciones, como la no ratificación por España, ni por ninguno de los países ricos, de la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, documento clave en el campo que nos ocupa. En cuanto a la gobernanza, es ya un tema central en las agendas de los organismos multilaterales, de la Unión Europea y del propio Gobierno español, como lo muestran las iniciativas y los documentos analizados.

Tras el diagnóstico realizado, se vislumbra como esencial tener en cuenta las diversas dimensiones de las migraciones, partiendo de la doctrina imperante en este campo, e insistiendo en la necesidad de adoptar un enfoque global, tanto en migraciones y desarrollo, como en la gestión de la migración, para a partir de ahí ofrecer algunas propuestas concretas para avanzar en este sentido. En efecto, las migraciones han de entenderse dentro de un contexto global de creciente interdependencia, lo que requiere un enfoque global que incluya todas las dimensiones de este fenómeno. Se recogen para ello, a continuación, los principales aspectos que han de tenerse en cuenta, por un lado, para impulsar el desarrollo en los países de origen de los flujos migratorios y, por otro, para diseñar una adecuada gestión de los mismos, incorporando políticas migratorias propiamente dichas, pero también políticas de integración, y de cooperación internacional, que faciliten el trabajo conjunto y la generación de confianza entre los diversos países y actores involucrados.

1.1. Migraciones y desarrollo

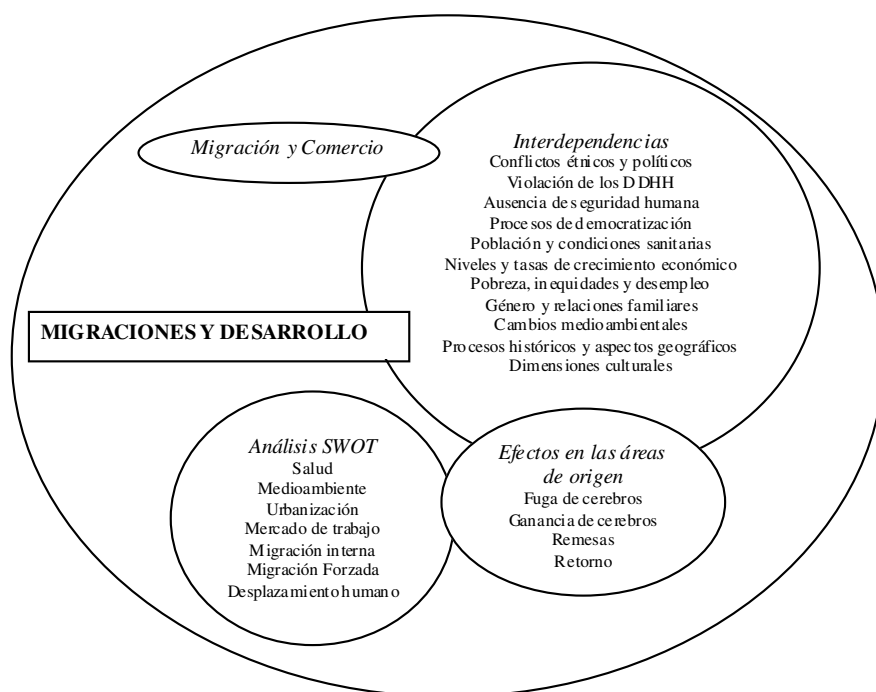
En capítulos anteriores se ha señalado la necesidad de impulsar medidas de desarrollo en los países origen de las migraciones, mostrando las relaciones existentes entre estos dos procesos, y analizando las causas y consecuencias del hecho migratorio. En este sentido, cabe recuperar algunas ideas básicas, como la importancia de responder a las necesidades básicas definidas por las propias poblaciones, la inclusión de los aspectos de género, el fomento del tejido económico o la cooperación cultural, entre otras.

Algunas de estas cuestiones se resumen en el gráfico del CESPI¹ de la página siguiente, que muestra la necesidad de trabajar en diversos campos en migraciones y desarrollo, como son:

- El comercio, cuyas consecuencias pueden tener importantes repercusiones para el desarrollo.
- Las relación de interdependencia entre los conflictos, la violación de derechos humanos, la ausencia de seguridad humana, la democracia, las condiciones sanitarias, el crecimiento económico, la pobreza, etc.
- Los efectos en las áreas de origen de, por ejemplo de la fuga de cerebros, pero también de las remesas o de los retornos.
- El grado de cumplimiento de los derechos en materia de salud, medio ambiente, urbanización, empleo o del derecho humanitario, si se han producido desplazamientos.

GRÁFICO 14

Migraciones y Desarrollo



Fuente: CESPI & SID, 2006.

Estas interrelaciones quedan explicitadas en el Plan África, cuando señala, como objetivo en migraciones y desarrollo, la contribución de España en la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo de África Subsahariana, dando prioridad a los siguientes sectores: cobertura de las necesidades sociales básicas; apoyo a las políticas de salud y lucha contra las pandemias; promoción del tejido económico, empresarial y productivo; lucha contra la desertificación y promoción del medio ambiente; fomento de políticas de género y desarrollo; proyectos y programas bilaterales y multilaterales, y financiación pública a ONG; apoyo presupuestario; ayuda alimentaria; fondo de concesión de microcréditos; fondo de ayuda al desarrollo; contribuciones a fondos gestionados por organismos internacionales (BM, BEI); y alivio de la deuda.

Las propuestas emanadas del encuentro de Rabat² en el ámbito de las migraciones y el desarrollo se centran en la promoción del desarrollo, la puesta en práctica de instrumentos financieros que favorezcan el codesarrollo, el desarrollo de los conocimientos y del saber hacer, así como medidas enfocadas a asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos, el desarrollo de partenariados entre las instituciones científicas y técnicas y el refuerzo de la cooperación en materia de formación. Algunas de las propuestas en este campo se vinculan a los denominados proyectos de codesarrollo. El cuadro siguiente las recoge detalladamente.



CUADRO 17

Propuestas del Plan de Acción de Rabat sobre Migración y Desarrollo

1. Migración y Desarrollo

Promoción del desarrollo

- a) Mejora de la cooperación económica, desarrollo del comercio, apoyo al desarrollo socioeconómico, y prevención de conflictos para promover la prosperidad económicas de los países concernientes, y actuar así sobre las consecuencias de los flujos migratorios irregulares (Consejo de Sevilla de junio de 2002).
- b) Hacer de la migración un factor positivo para el desarrollo a través de la promoción de medidas concretas destinadas a reforzar su contribución a la reducción de la pobreza (Consenso Europeo sobre desarrollo, dic. 2005). Integrar estas medidas, así como otras ligadas a la migración en las políticas y programas de desarrollo, en partenariatado con otros socios involucrados.
- c) Promover la integración regional (CEDEAO, CEMAC, CEN, SAD, UMA) como medio de creación de crecimiento económico y de lucha contra la pobreza.

- d) En el marco de los acercamientos nacionales y regionales en materia de desarrollo identificación y realización de proyectos de cooperación en ciertos ámbitos generadores de empleo (agricultura, artesanado, turismo, y pesca, entre otros). Centrándose principalmente en las zonas de fuerte emigración, y en particular entre países de África del Norte, del Oeste y del Centro.
- e) Desarrollo e intensificación de la cooperación tripartita entre los países miembros de la UE, los países de África del norte, del oeste y del centro.
- f) Apoyo técnico a los migrantes que deseen desarrollar un proyecto emprendedor en sus países de origen, principalmente en marco del centro UE-ACP, para el desarrollo de las empresas (CEDE).
- g) Reducción —trabajando con los establecimientos bancarios y mutualistas, y los operadores de transferencias— de los costes de transferencia del ahorro de los inmigrados hacia su país de origen respetando su naturaleza privada, y reforzando su potencial de desarrollo, todo ello volviéndolos más productivos.
- h) Apoyo a la creación de un foro comercial y económico euroafricano para fomentar el intercambio y la puesta en común de conocimientos, recursos y de las necesidades propias de los PME, así como de las exportaciones africanas.
- i) Apoyo a la creación de una red euroafricana de competencias pertenecientes a diferentes disciplinas, que tengan como objetivo contribuir al desarrollo económico y social de África.
- j) Apoyo al establecimiento de partenariados que vinculen ciudades, municipalidades, empresas, e industrias.
- k) Acompañamiento de las ONG que trabajan en el codesarrollo de los países africanos, sobre todo en las regiones donde la presión migratoria es fuerte.
- l) Despliegue de los proyectos de codesarrollo en el conjunto de las rutas migratorias, a partir de las experiencias llevadas a cabo en Marruecos, Mali y Senegal, para fomentar la creación de un tejido potente, y permitir combinaciones de acciones temáticas y geográficas.

Considerar la puesta en práctica de instrumentos financieros que favorezcan el codesarrollo

- a) Apoyo a la creación de mecanismos financieros en beneficio de los migrantes en situación legal en Europa, enfocados a cofinanciar sus proyectos de inversión en sus países de origen, o a aportarles las garantías, en última instancia, con las colectividades locales.
- b) Apoyo a la creación de estructuras de financiación colectivas en los países concernidos con la participación de los inmigrados de los países de acogida.
- c) Participación en los fondos de intervención que favorezcan el desarrollo local en las zonas fuertemente afectadas por el éxodo rural.

Desarrollo de los conocimientos y del saber hacer, así como medidas enfocadas a asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos

- a) Saber la adquisición de competencias por la ampliación del acceso de los estudiantes africanos a las universidades, institutos, y grandes escuelas africanas y europeas.
- b) Definir medidas para evitar la fuga de cerebros, y para facilitar el retorno de esos estudiantes a su país de origen al finalizar sus estudios.
- c) Crear una política que incentive el retorno dirigida a los estudiantes africanos, vinculada a una política de atracción de las universidades europeas y africanas, principalmente a través de la creación de “polos regionales de excelencia en el sur”, y apoyo a los polos ya existentes.
- d) Conclusión de acuerdos de intercambio de jóvenes profesionales para perfeccionar sus conocimientos lingüísticos y profesionales, y para adquirir una experiencia de trabajo asalariado en otro país; y definición de medidas para asegurar el retorno de esos migrantes a su país de origen al término de su estancia.
- e) Favorecer el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- f) Desarrollar hermanamientos y partenariados con los países de África del norte, del oeste y del centro, y de Europa, para financiar y desarrollar la oferta de estancias de formación para los profesores y formadores.

Desarrollo de partenariados entre las instituciones científicas y técnicas

- a) Favorecer el acceso de los investigadores a las redes científicas.
- b) Desarrollo de los “ sistemas de trabajo compartido”, destinados a los científicos, investigadores, médicos, técnicos, u otros profesionales africanos.
- c) Facilitar la puesta en red de los investigadores que trabajan en la UE con sus colegas África, prioritariamente aquellos que trabajan en ámbitos que presentan un interés directo para los países del continente africano y sus organismos de investigación.

Refuerzo de la cooperación en materia de formación

- a) Ampliación de la gama de las filiales universitarias y técnicas ofertadas en coordinación con las necesidades del sector privado, de los mercados africanos y europeos.
- b) Creación o refuerzo de centros de excelencia y de formación al emprendedor, y de estructuras de apoyo al desarrollo de empresas, principales en marco del CEDE.
- c) Desarrollo de hermanamientos institucionales y partenariados entre las escuelas, universidades, hospitales, y centros de investigación de África del norte, del oeste, del centro y de Europa.

Facilitar la movilidad de los estudiantes en África, y entre África y Europa; principalmente a través de la puesta en práctica de los programas NYERERE, y NYERERE/ERASMUS MUNDUS.

Fuente: Plan de Acción de Rabat (Traducción propia).



En definitiva, se trata de una de las cuestiones centrales en el actual debate internacional y nacional sobre las migraciones, y ha de ser uno de los campos en los que trabajar si se busca incrementar las opciones de las personas que se ven obligadas a emigrar de sus países.

1.2. Gestión de la migración

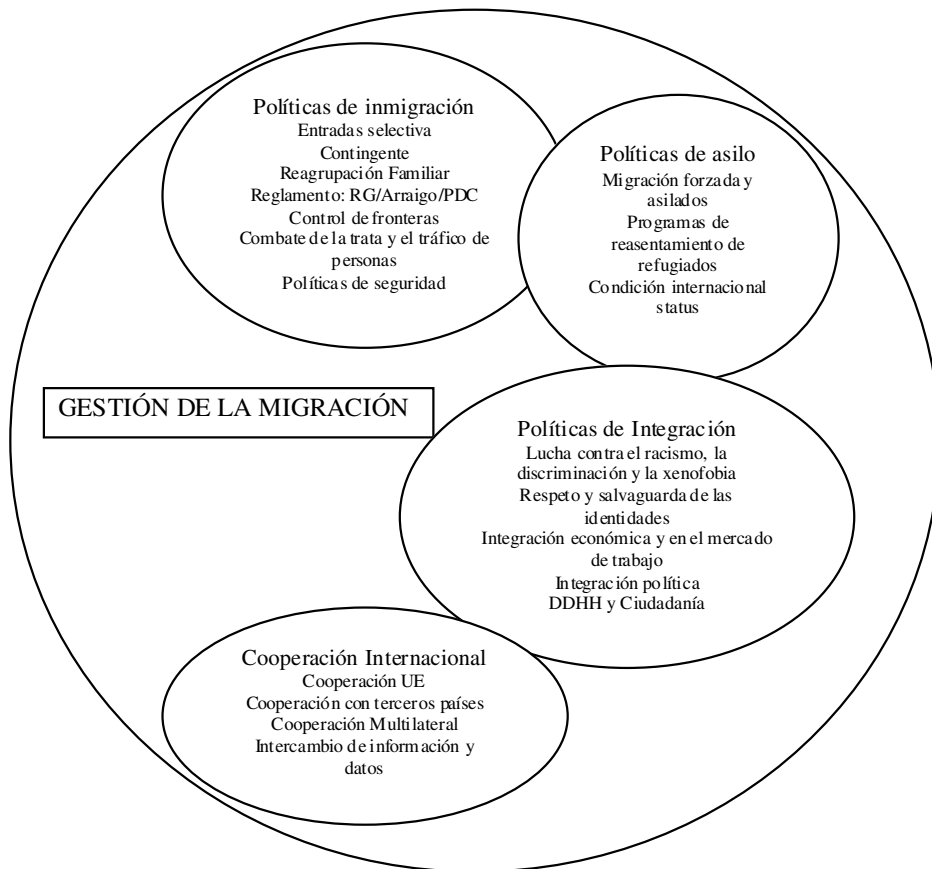
En cuanto a las estrategias de gestión de las migraciones, deben tener en cuenta diversos frentes que el CESPI, en el documento “European Migration Policies towards Africa. Trends, impact and outlook”³, siguiendo el enfoque global señalado al principio, define como:

- Políticas de inmigración, incluyendo diferentes medidas, referidas a las entradas selectivas, a los contingentes, a la reagrupación familiar, a los diversos reglamentos, al control de fronteras, al combate de la trata y el tráfico de personas y a las políticas de seguridad.
- Políticas de asilo, que respondan a los problemas derivados de las migraciones forzadas, a las necesidades de los asilados, al reasentamiento de los refugiados o a la condición internacional de su estatuto, entre otros.
- Políticas de integración, aspecto que no se debe obviar por ser de crucial importancia para nuestros Estados, y que debe centrarse en la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia; el respeto y salvaguarda de las identidades; en la integración económica y laboral; pero también en la integración política, insistiendo en las dimensiones de derechos humanos y ciudadanía.
- Cooperación internacional: acciones que permitirán unir la gestión de las migraciones con el desarrollo, y que ayudarán a crear canales estables de diálogo en este campo entre los diferentes países involucrados. Para ello ha de buscarse una cooperación en el seno de la Unión Europea en torno a estas cuestiones, así como con terceros países y con organismos internacionales, promoviendo el intercambio de información y de datos, sobre la base de la transparencia y la confianza mutuas.

Las interrelaciones entre estas dimensiones de la gestión de las migraciones quedan reflejadas en el siguiente gráfico, elaborado por el CESPI:

GRÁFICO 15

Gestión de la migración



Fuente: CESPI & SID, 2006.

En cuanto al Plan África, centra en su tercera línea de acción en este ámbito, y aboga por el fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de flujos migratorios, con un trabajo en tres ámbitos complementarios de acción:

- Plano interno, que incluye:
 - Control de fronteras: con mecanismos de obtención de información acerca de las rutas y medios utilizados por las redes de inmigración ilegal de personas, y de repatriación de inmigrantes que acceden al territorio nacional, garantizando el escrupuloso respeto de los derechos humanos.
 - Integración: a través del fomento del papel activo de las diásporas en España y en Europa, el incremento del apoyo a las administraciones autonómicas y locales y a las ONG que trabajan en la acogida de los inmigrantes en nuestro país, y el establecimiento de líneas presupuestarias específicas para la cooperación en materia migratoria, incluyendo la cofinanciación de proyectos europeos, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Plano bilateral, con el objetivo de completar una red de Acuerdos de cooperación migratoria y readmisión con los países prioritarios a estos efectos (como Senegal, Mali, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Gambia, Guinea Conakry) que se sumen a los ya concluidos con Nigeria y Guinea Bissau.
- Plano multilateral, apoyando iniciativas como las sugeridas en la Conferencia ministerial Euroafricana sobre Migraciones y Desarrollo de Rabat.

Este Plan África incluye además otras líneas de acción que pueden tener importantes interrelaciones en este sentido, como son:

- La participación activa de nuestro país en la Estrategia de la Unión Europea para África, así como en las demás políticas de la UE relacionadas con África, y la potenciación de la presencia española en las instituciones comunitarias.
- La promoción de los intercambios comerciales y de inversión, con especial atención a las relaciones pesqueras y a la seguridad energética.
- El fortalecimiento de la cooperación cultural y científica.
- Y el refuerzo de la presencia política e institucional española en África, a través de un redespiegue diplomático, con refuerzo de los servicios centrales, creación de una mesa para África para facilitar el intercambio de información y coordinación con representantes de la sociedad civil del desarrollo del plan; de la promoción de la presencia de españoles en organizaciones internacionales vinculadas con África Subsahariana; del refuerzo del

diálogo político; y de la potenciación de otras formas de diplomacia, como la parlamentaria, la social y la pública, mediante una mayor presencia de la radio y la TV española en África.

Por su parte, la *Declaración de Rabat*⁴ plantea la necesidad de potenciar una cooperación entre países de origen, tránsito y destino para conseguir una gestión integral de las migraciones, introduciendo la idea de corresponsabilidad entre los países involucrados. En esencia el Plan se articula entorno a la lucha contra la inmigración ilegal, la promoción de los proyectos de codesarrollo en los países de origen de los inmigrantes, y la mejora y la armonización de las condiciones legales de la inmigración. Para lograr la consecución del mismo se requerirá de la cooperación afroeuropea.

Los apartados en los que queda dividido el *Plan de Acción* recogen propuestas en el campo de la gestión de las migraciones (además de en migración y desarrollo, como se vio en el apartado anterior), en los siguientes ámbitos: migración legal (con el establecimiento de programas de cooperación en materia de gestión de la migración legal y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas), inmigración irregular (a través de una cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y un refuerzo de la capacidad de control de las fronteras nacionales de los países de tránsito y de partida), cooperación operacional policial y judicial, y ayuda a las víctimas, financiación y marco y seguimiento institucional.



CUADRO 18

Propuestas del Plan de Acción de Rabat sobre migración legal e irregular

2. MIGRACIÓN LEGAL

Establecimiento de programas de cooperación en materia de gestión de la migración legal

- a) Refuerzo (humano, jurídico, institucional, estadístico) de los servicios administrativos responsables de la emigración para permitirles, entre otros, ofrecer informaciones a los emigrados potenciales sobre los canales disponibles para la migración legal.
- b) Prever que el emigrante disponga, antes de su partida, en los países de origen, de una formación que facilite su inserción en el país de acogida, además de conocimientos de orden general sobre los valores y la lengua del país de acogida, así como sobre los derechos y deberes reconocidos al emigrante.
- c) Favorecer la acogida de los migrantes en los países de destino a fin de promover su proceso de integración (cursos de idiomas, cursos de orientación, etc.).

- d) Promover el acceso de los inmigrantes regulares a los dispositivos de educación y de formación en los países de destino, favoreciendo una mejor inserción socioprofesional.
- e) Promover la puesta en marcha de dispositivos de lucha contra las discriminaciones.
- f) Comenzar una reflexión común sobre la concesión de derechos de jubilación de los migrantes.

Adopción de medidas que faciliten la circulación de personas

- a) Facilitar y simplificar, sobre una base bilateral y voluntaria, teniendo en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo, los procedimientos de migración legal para la mano de obra cualificada y no cualificada, a fin de mejorar las vías legales de migración.
- b) Mejorar la información sobre las necesidades de los mercados de trabajo en Europa y en África, y sobre las condiciones de acceso a los mercados de trabajo de los Estados miembros de la UE.
- c) Fomento y apoyo al desarrollo de mecanismos de intermediación en vistas a una gestión racional de la movilidad de las competencias, según adecuación entre oferta y demanda.
- d) Discusión sobre los procedimientos simplificados para ciertas categorías de personas (estudiantes, investigadores, hombres de negocios, comerciantes, artesanos, artistas, deportistas, etc.)
- e) Apoyo en la puesta en marcha de una política intracomunitaria de libre circulación de las personas en el seno de las organizaciones subregionales y la integración económica, asegurando garantías suficientes contra los flujos irregulares y la trata de personas (documentos de viaje, control de las fronteras, cooperación policial y aduanera, cooperación para el retorno, etc.).
- f) Promoción de los medios que permitan facilitar la migración circular y temporal entre países de origen y destino que tengan en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo.
- g) Optimización de los acuerdos existentes entre los socios en materia de mano de obra y de empleos.

3. INMIGRACIÓN IRREGULAR

Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular

- a) Cooperación en la logística, en la financiación de los retornos voluntarios de los migrantes que se encuentren en los países de tránsito.
- b) Puesta en marcha, en el respeto de la dignidad y de los derechos fundamentales de las personas, de sistemas eficaces de readmisión entre el conjunto de los

países involucrados, principalmente a través de la puesta en marcha efectiva de las disposiciones pertinentes del artículo 13 del Acuerdo de Cotonú; y la conclusión de Acuerdos de readmisión por una parte entre los países concernidos de África del norte, del oeste y del centro, y por otra parte entre la Comunidad Europea o uno de sus Estados miembros y los países africanos.

- c) Apoyo técnico y logístico para la identificación de la nacionalidad de los inmigrantes en situación irregular.
- d) Facilitar la inserción de los inmigrantes en situación irregular en los procesos de retorno hacia sus países de origen (repatriaciones sostenibles).
- e) Campañas de información y sensibilización para los potenciales migrantes sobre los riesgos de la inmigración ilegal.
- f) Puesta a disposición de recursos financieros para ayudar a los países enfrentados a situaciones de urgencia en materia de emigración irregular.

Refuerzo de la capacidad de control de las fronteras nacionales de los países de tránsito y de partida

- a) Mejora de la formación de los servicios competentes, de los equipos, y de la cooperación operacional transfronteriza.
- b) Cooperación con vistas a dotar a los países concernidos de una base de datos numerada, destinada a luchar eficazmente contra la inmigración irregular.
- c) Cooperación con vistas a instaurar un sistema de alerta precoz inspirado en el modelo europeo, a fin de permitir la transmisión inmediata de señales precursoras de una inmigración irregular, y de actividades por parte de las organizaciones criminales de trata.

4. COOPERACIÓN OPERACIONAL POLICIAL Y JUDICIAL, Y AYUDA A LAS VÍCTIMAS

Refuerzo de la cooperación en materia judicial y policial contra la trata de seres humanos, y contra las filiales de inmigración ilegal

- a) Identificación y refuerzo de los mecanismos de cooperación y en su defecto de acción conjunta entre los países de origen, de tránsito y de destino, incluida la cooperación marítima, terrestre y aérea, a fin de dismantlar las organizaciones criminales que controlan los tráfico más allá de las fronteras nacionales.
- b) Fomentar la ratificación y un recurso creciente a los mecanismo previstos en la convención de la ONU contra la criminalidad transnacional organizada (Nueva York, EEUU, nov.00), y sus protocolos.
- c) Puesta en marcha del Plan de Acción de Uagadugú (para combatir la trata de seres humanos, particularmente mujeres y niños, 28 de nov. 2002).

- d) Puesta en marcha de proyectos destinados a ayudar y favorecer la reinserción de las víctimas de la trata de seres humanos.

5. FINANCIACIÓN

Puesta en marcha de mecanismos de financiación adecuados

- a) Censar y optimizar los fondos y los medios institucionales existentes, sin perjuicio de los marcos financieros existentes, y puesta en marcha si es necesario y posible de mecanismo específicos y apropiados a fin de poner en marcha las medidas concretas identificadas durante la conferencia.
- b) Financiación de las acciones a través del recurso a los fondos siguientes: UE, Estados socios, otros organismos e instituciones internacionales.

6. MARCO Y SEGUIMIENTO INSTITUCIONAL

- Creación de un comité de seguimiento con vistas a asegurar la buen apuesta en marcha del Plan de acción en la coherencia de las acciones y de las políticas de los diferentes grupos involucrados (5+5, CEDEAO, EUROMED, etc.).
- Puesta en marcha de mecanismos de cooperación operacional entre los países de origen, tránsito y destino.
- Apoyo a la creación de un observatorio euroafricano de la migración con vistas a permitir un mejor conocimiento y una mejor regulación de los flujos migratorios, y a responder mejor a los retos de la gestión de los flujos migratorios irregulares y de la lucha contra los diferentes tráfico asociados a la problemática migratoria.
- Prever cláusulas de evaluación a fin de verificar que la ayuda financiera o la cooperación aportada responden bien al respeto de las obligaciones y de los compromisos de cada uno.
- Prever en caso de necesidad la creación de grupos técnicos especializados para examinar ciertos aspectos específicos.

Fuente: Plan de Acción de Rabat (Traducción propia).



En definitiva, como se ha podido apreciar, el Plan África y los documentos de Rabat reconocen la existencia de numerosos aspectos interrelacionados que han de tenerse en cuenta a la hora de elaborar políticas que busquen una gestión adecuada de los flujos migratorios. Por ello es imprescindible que exista una coherencia y una coordinación para afrontar las diferentes dimensiones. En el punto siguiente se tratará de rescatar algunas de las principales

propuestas surgidas de los diferentes encuentros y documentos, en ámbitos considerados cruciales como punto de partida, entre ellos; el de la coordinación.

En efecto, de los documentos emanados de los diversos encuentros sobre migraciones y desarrollo, así como de la legislación española relacionada con este campo, se desprenden propuestas para iniciar líneas de trabajo, algunas de las cuales se recogen aquí, con el objetivo de contribuir a la definición de una política española de migraciones y desarrollo coherente y adaptada al enfoque global que ha de imperar en el tratamiento de estas cuestiones. Ese enfoque global, que se ha presentado a lo largo de estas páginas, obliga a incluir numerosas dimensiones interrelacionadas y múltiples actores en la elaboración de estas políticas. Por ello, el primer paso antes de adentrarse en las propuestas concretas, es la definición de mecanismos y estructuras de coordinación, que permitan definir actuaciones coherentes.

2. Mecanismos de coordinación

La creación de mecanismos de coordinación es por tanto crucial para lograr una coherencia en el trabajo en los múltiples aspectos que entran en juego en la gestión de los flujos migratorios. Dadas las repercusiones que estos flujos están teniendo en nuestro país, tanto en su dimensión interna como externa, es necesario que se cuente con una estructura que coordine a los actores involucrados en la gestión de las migraciones. Además, ha de contar con un centro de asesoramiento, un *think tank*, que asesore e investigue sobre estas cuestiones, para mantener informados a esos actores a la hora de definir sus acciones.

Por ello, la propuesta principal, referida a la necesidad de contar con mecanismos de coordinación, se traduce en dos vías:

- La creación de una estructura de coordinación entre los actores involucrados en la gestión de las migraciones. Sería necesario asimismo designar una oficina responsable de esta nueva estructura.
- La creación de un *think tank* que asesore y realice informes y diagnósticos sobre migraciones y desarrollo y sobre gestión de las migraciones, con un papel primordial dentro del proceso de formulación de políticas públicas en España utilizando el enfoque de las *epistemic communities* (Stone, 1994). Para ello se buscará influir en la política a través de las burocracias y centros decisores sobre la base de experiencias previas, reconociendo a su vez su papel en lo referente al desarrollo de conocimientos y difusión de los mismos.

2.1. Creación de una estructura de coordinación

En el caso de la estructura de coordinación, ésta sería la responsable de realizar la convocatoria de los actores y su coordinación. A día de hoy, la institución que juega este papel es la DGPOLDE, responsable de catalizar los procesos vinculantes entre migraciones y desarrollo en las distintas esferas de actuación. También podrá elevar las propuestas a los mismos y devolver al *think tank* la información para seguir profundizando en los temas que se estimen más apropiados.

En cuanto al *think tank*, trabajará una política exterior basada en un enfoque global integrador de migraciones y desarrollo. Para ello se vincularán la gestión de los flujos migratorios y las políticas de cooperación para el desarrollo, trabajando de manera analítica y coordinada con los actores involucrados. Los análisis y propuestas del *think tank* servirán para generar conocimiento, analizar, y desarrollar propuestas que serán trasladadas al organismo competente.

Estas propuestas se enmarcan dentro de las establecidas en *Plan de Acción de Rabat*, lo que se define como “espíritu de Rabat”, que se recoge en el gráfico 17. Esta figura muestra los ámbitos de trabajo, tanto en la gestión de los flujos migratorios (que incluye migración legal, irregular, refuerzo de la capacidad de control de las fronteras nacionales de los países de tránsito y de partida, cooperación operacional policial y judicial, y ayuda a las víctimas) como en la cooperación para el desarrollo (que engloba la promoción del desarrollo; la puesta en práctica de instrumentos financieros que favorezcan el codesarrollo; el desarrollo de los conocimientos y del saber hacer, así como medidas enfocadas a asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos; el desarrollo de partenariados entre las instituciones científicas y técnicas; y el refuerzo de la cooperación en materia de formación). El trabajo en estos ámbitos requiere un marco y un seguimiento institucional, que se concentrarían, en nuestro país, en la creación de esa estructura de coordinación.

El segundo gráfico (nº 18) ofrece la propuesta concreta de actividades que se podrían operatizar desde el *think tank*, con el objetivo de dotar de coherencia a la política exterior española, de acuerdo con el enfoque global sobre migraciones y desarrollo. Se incluyen así las dos dimensiones principales señaladas en Rabat: la gestión de los flujos y la cooperación para el desarrollo, que el *think tank* traduciría en análisis y propuestas concretas (que posteriormente elevaría al organismo responsable de la coordinación) en cuatro campos principales:

- Gestión de los flujos: incluiría los acuerdos bilaterales de *nueva generación* entre los países de origen, tránsito y destino. Estos acuerdos estarían sujetos a las reformas futuras, que podrían hacer que su firma se tramitara

directamente desde la Unión Europea (con todas las dificultades que pueden suponer estas cuestiones para países con tradiciones migratorias muy distintas, que podrían resolverse a través de la creación de políticas migratorias subregionales europeas: para el Mediterráneo, para el este de Europa, etc.). Existirían aquí cestas de negociación donde se incluirían una serie de políticas, tales como las vinculadas a las readmisiones, los cupos, los retornos asistidos, etc. Los actores involucrados en este campo son la propia Unión Europea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto Nacional de Empleo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Industria y Comercio, el de Pesca y Agricultura y Alimentación, y la Banca.

- Integración: sería necesaria aquí la aprobación del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía, para recuperar criterios tales como ciudadanía, democracia, integración política, social y laboral de los inmigrantes en España, etc., en el centro de la agenda política. Asimismo, es necesario trabajar medidas de integración para fortalecer las comunidades residentes en nuestro país, para impulsar cualquier proyecto o iniciativa de codesarrollo, y para facilitar la creación de un modelo de convivencia en el Estado español. Es crucial aquí contar con las organizaciones de la sociedad civil, así como con las administraciones descentralizadas. Los actores involucrados serían la Unión Europea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas, las asociaciones de migrantes y las ONGD.
- Retorno: cuando hablamos de retorno, hacemos alusión a aquellos desplazamientos que se realizan de manera voluntaria hacia los contextos de origen. Para asegurar una buena integración en origen es necesario establecer los mecanismos pertinentes que la dinamicen, a través de acuerdos bilaterales, proyectos de cooperación para el desarrollo, formación adecuada a las necesidades del mercado de trabajo en origen y destino, fomento de la creación de cooperativas de familiares de migrantes, con componentes de optimización de remesas, utilización de microcréditos asociados a estos proyectos, etc. Lo que hay que asegurar apoyando los retornos es lograr que los gobiernos de origen se involucren en los programas de democratización y gobernanza que hay en marcha, para crear un clima propicio a dichos retornos. Los actores involucrados aquí son la Unión Europea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las Oficinas Técnicas de Cooperación, los organismos multilaterales como la OIM, las asociaciones de migrantes y las ONGD.
- Regularizaciones: la Unión Europea adoptará medidas específicas ante las regularizaciones de cada Estado. No obstante, es necesario implementar un

sistema de coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el del Interior, que busque soluciones contempladas en la legislación vigente, y que servirán para regularizar la situación de migrantes que se encuentran en situación irregular actualmente en España. Nos referimos a contingentes, régimen general, puestos de difícil cobertura, procesos de arraigo... Los actores en este campo, además del Ministerio de Trabajo y el del Interior, son el Instituto Nacional de Empleo y el sector privado.

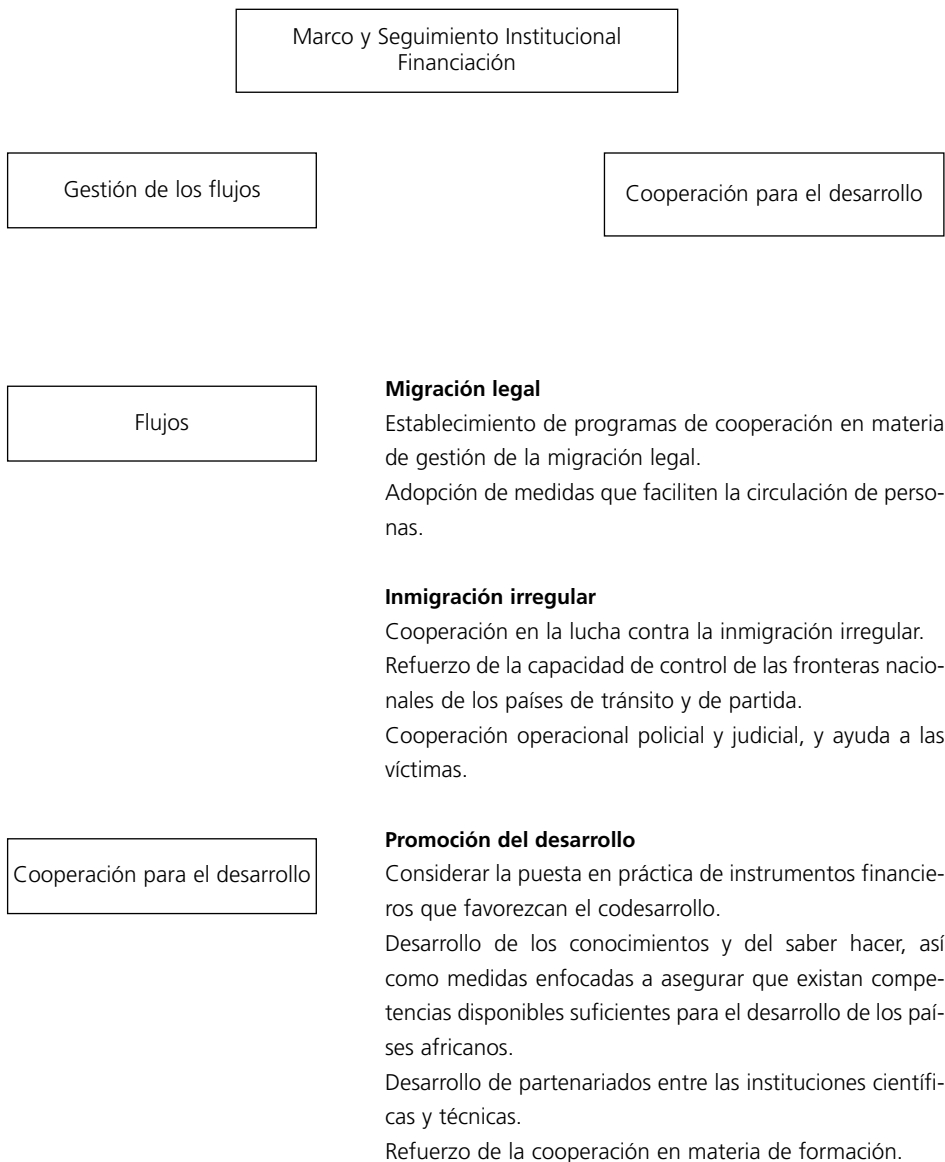
En cuanto a los actores involucrados, se detallan los siguientes, con sus respectivas áreas de trabajo:

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS): responsable de Contingentes, Régimen General, Reagrupaciones Familiares y Permisos Circulares.
- Instituto Nacional de Empleo (INEM), con un importante papel en los puestos de difícil cobertura.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (DG Consulares, AECI), responsable de contribuir a la puesta en marcha de los permisos circulares.
- Ministerio del Interior (MINT), principalmente a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería⁵ (de la que dependerán las Subdirecciones Generales de Cooperación Policial Internacional, y Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería) y de la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales (de la que depende el Centro de Inteligencia contra el crimen Organizado, CICO).
- Ministerio de Industria y Comercio (MIC): juega un papel importante aquí el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), que puede involucrar a empresas y entidades, bien en los países de origen, bien en los de destino, a través de sus programas de formación, de cooperación (en coordinación con la Unión Europea, los bancos de desarrollo), etc., que englobarían la financiación multilateral del ICEX. Además se pueden potenciar partenariados público-privados, por lo que es necesario tener en cuenta el papel crucial que pueden jugar las empresas. En esta lógica se inscriben también los debates de la OCDE, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (modo IV del GATT, referente a trabajadores circulares), cuya esencia se ve reiterada a lo largo de 2006 en el Grupo de Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones y Desarrollo, y en la Comunicación de la Comisión Europea de 2005 (COM 390 final)⁶.
- Y los organismos multilaterales que conforman el *Grupo Mundial sobre Migración*. En abril de 2003, los jefes de la OIT, la OIM, el ACNUDH, la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito establecieron el Grupo de Ginebra sobre Migración. En respuesta a las recomendaciones formuladas por la Comisión Mundial, el Secretario General invitó a los miembros del Grupo a que ampliaran el número de sus miembros y revisaran su mandato. El Grupo, al que se han incorporado el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el PNUD, el UNFPA y el Banco Mundial, ha pasado a denominarse Grupo Mundial sobre Migración. El Grupo celebró su primera reunión en mayo de 2006 y se reunirá periódicamente para coordinar actividades y mejorar la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas y con la OIM a fin de abordar una amplia gama de cuestiones en torno a la migración internacional.

GRÁFICO 16

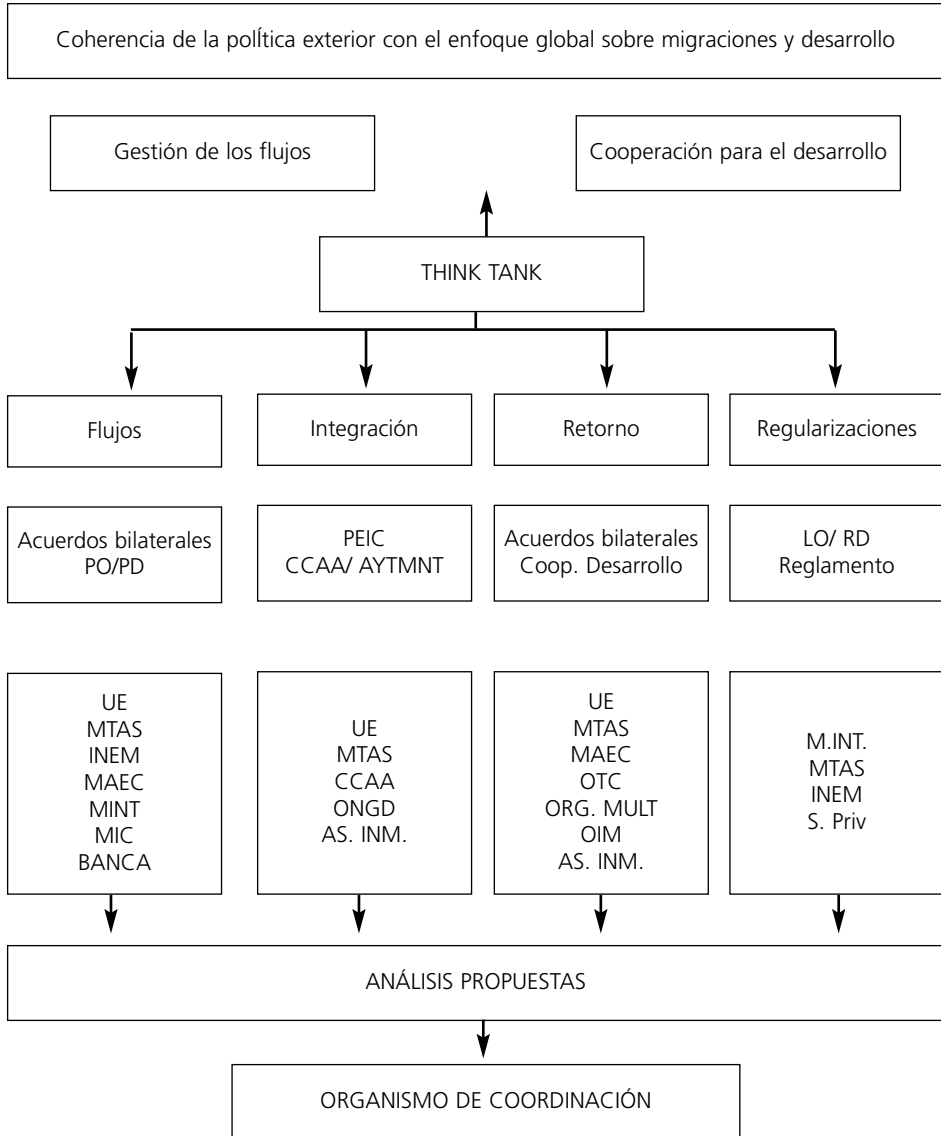
Las propuestas del “espíritu de Rabat”



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 17

Actividades y actores



UE
MTAS
INEM
MAEC
MINT
MIC
BANCA

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS)

- Contingentes
- Régimen general
- Reagrupaciones familiares
- Permisos circulares

Instituto Nacional de Empleo (INEM)

- Puestos de difícil cobertura

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (DG
Consulares, AECE)

- Permisos circulares

Ministerio del Interior (MINT)

- Dirección General de Relaciones Internacionales
y Extranjería
- Dirección General de Rel. Informativas y Sociales

Ministerio de Industria y Comercio (MIC)

- ICEX
- Modo 4 del GATT
- Empresas

UE
MTAS
MAEC
OTC
ORG. MULT
OIM
AS. INM.

Organismos Multilaterales, Grupo Mundial
sobre Migración:

- OIT
- ACNUDH
- ACNUR
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- PNUD
- UNFPA
- Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia.

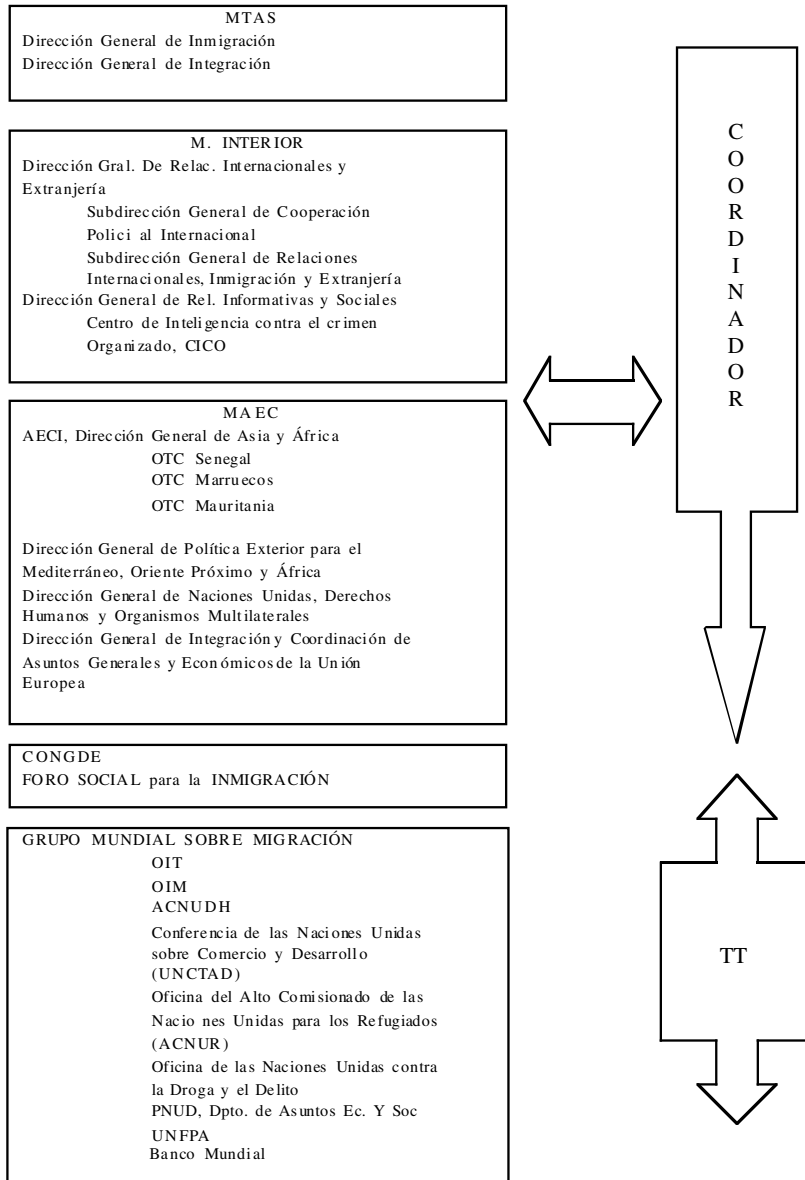
Tras la presentación de las actividades que pueden ser operativizadas desde los actores involucrados en la gestión de los flujos y la cooperación para el desarrollo, se presenta a continuación el mecanismo de coordinación, recogido en el gráfico 19.

Este mecanismo en nuestro país ha de incluir a los siguientes actores:

- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y en concreto de las Direcciones Generales de Inmigración e Integración.
- Ministerio del Interior, principalmente la DG de Relaciones Internacionales y Extranjería (con su Subdirección General de Cooperación Policial Internacional y la de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería) y la DG de Relaciones Informativas y Sociales (con el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, CICO).
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: en concreto la Agencia Española de Cooperación Internacional (con su DG de Asia y África, y las OTC de Senegal, Marruecos y Mauritania) y las Direcciones Generales de Política Exterior para el Mediterráneo, Oriente Próximo y África; de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organismos Multilaterales; y de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea.
- Actores de la sociedad civil que trabajan en este campo, y principalmente a la Coordinadora de ONGD española (CONGDE) y al Foro Social para la Inmigración.
- Grupo Mundial sobre Migración, con el que es necesario coordinarse, y que incluye a la OIT, OIM, ACNUDH, UNCTAD, ACNUR, PNUD, UNFPA, Oficina de NNUU contra la Droga y el Delito y el Banco Mundial, principalmente.

GRÁFICO 18

Mecanismo de coordinación



Fuente: Elaboración Propia.

2.2. Creación de un *think tank*

Otra de las necesidades para una mayor coherencia en la elaboración de políticas públicas referidas a las migraciones es la creación de un centro de pensamiento y asesoramiento. Se empleará aquí la terminología *think tank* o Usinas generadoras de Pensamiento. Para ello se propone una aproximación a los *think tank* desarrollados a partir de los enfoques de las comunidades epistémicas⁷ combinándolo con los *think tank* de corte pluralista⁸.

La noción de *epistemic communities* hace referencia así a una red de expertos con una visión común sobre las ideas a través de las cuales se intenta influir en la política (Haas, 1989). En este sentido, los *think tanks* ocupan una posición estratégica dentro de las comunidades epistémicas, en particular por el importante papel que desempeñan en el desarrollo de conocimientos y la difusión de éstos para influir en las agendas de gobierno.

Los pluralistas centran su análisis de la política en los conflictos observables y en el uso manifiesto del poder. Desde este enfoque, los *think tanks* son concebidos como centros de investigación independientes cuyos objetivos están orientados al interés público. Su influencia puede ser contrarrestada por el ámbito competitivo en el que se desarrollan. De hecho, tanto la competencia por influir en el proceso de políticas públicas como la diversidad de *think tanks* existentes se destaca como un aspecto positivo de la vida democrática (Stone, 1994). Siguiendo a Thompson (1994: 13-14) establecemos cuatro grandes categorías de *think tanks*: los centros académicos privados, los centros universitarios, los centros de estudio y gestión, y los *advocacy groups*⁹.

Este *think tank* tendría como objetivo, por tanto, la creación y difusión de conocimientos sobre migraciones y desarrollo, buscando contribuir así a la definición de políticas públicas adecuadas en este campo. Para ello, debería cumplir las siguientes funciones:

- Analizar buenas prácticas de cooperación en África para ampliar el conocimiento de la cooperación española.
- Analizar buenas prácticas de codesarrollo en África.
- Analizar buenas prácticas de comercio: analizar la situación de Japón y China en el continente.
- Realizar un mapa de expertos/as con aproximaciones multidisciplinares a la temática de migraciones y desarrollo de carácter nacional.
- Revisar la literatura metodológica y analítica sobre proyecciones futuras vinculante a los flujos migratorios, a las relaciones entre desarrollo y migra-

ciones desde enfoques multidisciplinares (demográfico, económico, político, social, ambiental).

- Definir una metodología retroalimentable aplicable al órgano consultivo
- Constituir un comité científico dedicado al análisis de la metodología de consulta diseñada.
- Ofrecer, a través del *link* de migración y desarrollo, un sitio web donde aparezca información competente con el tema que nos ocupa, así como documentación de distintos ámbitos relativa al mismo.

En temas específicos de control de fronteras, el *think tank* deberá:

- Analizar los programas FRONTEX, SEA HORSE y los potenciales liderazgos del *think tank* como actor principal en los requerimientos de la Comisión Europea y el Gobierno español en la gestión de “Acuerdos de Readmisión y complementos”.
- Realizar un seguimiento para garantizar el respeto a los derechos humanos en la ejecución de esos programas.
- Realizar informes de seguimiento y visitas de equipos multidisciplinares y de diferentes organismos en relación con esos programas.
- Realizar un seguimiento de lugares de tránsito, en coordinación con las OTC, la OIM y las antenas diplomáticas desplegadas.
- Estudiar programas de asistencia en rutas migratorias de la UE y la OIM.
- Crear corredores humanitarios en rutas migratorias con puntos de asistencia.

Deberá así, a través de estas funciones, retroalimentar a los organismos encargados de la estructura de coordinación, facilitando en todo momento la información necesaria para que éstos desarrollen sus funciones.

3. Algunas propuestas concretas

Además de esa recomendación general, e imprescindible, de diseñar mecanismos de coordinación, se plantean a continuación algunas medidas concretas que se articulan en torno a cinco líneas de trabajo: democracia, desarrollo, economía y comercio, empleo, y comunicación e información. Una vez más, el *think tank* deberá, en este campo analizar las propuestas, buenas prácticas, etc., de las otras líneas de trabajo, y enriquecerlas a través de sus análisis y reflexiones.

3.1. Democracia

La importancia de la democracia para los procesos de desarrollo centrados en el ser humano es hoy plenamente reconocida por los actores de la cooperación internacional. No obstante, más allá de los aspectos formales que exige el funcionamiento de los sistemas democráticos, es necesario tener en cuenta las realidades locales y nacionales en las que se aplica, contando en este caso con instituciones africanas a menudo informales, que pueden contribuir a fomentar la participación ciudadana. El fortalecimiento de la gobernanza, a través de programas como los analizados en puntos anteriores, es aquí indispensable. Pero la necesidad de que los diferentes Estados firmen y ratifiquen los convenios internacionales de derechos humanos ha de convertirse también en requisito para poder trabajar en este sentido.

En cuanto a las propuestas concretas que pueden contribuir a la democratización de los lugares de origen, como ya se señaló, han de partir de:

- Un respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y del Estado de derecho, favoreciendo la participación directa e indirecta de todas las personas en los procesos de toma de decisiones.
- Una transparencia en la gestión de los asuntos públicos, rendición de cuentas y *accountability*.
- Unas políticas públicas que realmente respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía y, a su vez, contribuyan a la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades y capacidades humanas.
- Una igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos privados y públicos, así como en todos los niveles del proceso de toma de decisiones.
- Y unas estrategias consensuadas entre el Estado y la sociedad civil para promover una gobernanza democrática duradera y acorde con la visión del desarrollo humano.

El trabajo aquí incluye medidas de fortalecimiento del Estado de derecho; buena gestión de los asuntos públicos; apoyo a la estabilidad y la paz; lucha contra la corrupción; incremento de la capacidad institucional; promoción de la reforma administrativa, financiera y judicial; apoyo a los procesos de descentralización; capacitación y apoyo a la participación ciudadana en los procesos políticos; apoyo a la estabilidad y la paz, etc.

Algunas de estas cuestiones ya quedan recogidas en el Plan Director 2005-2008, con el objeto de lograr un desarrollo con democracia, de desarrollar la administración al servicio del ciudadano y de asegurar una buena gestión de los

asuntos públicos. Las actividades que prevé en este sentido son: la promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político; el apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social; el fortalecimiento del Estado de derecho; y la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales. También el Plan África 2006-2008 y los diversos documentos de estrategia país analizados en el informe anterior insisten en la necesidad de cooperar en materia de gobernanza democrática y fortalecimiento institucional.

Entre los actores centrales de estos procesos han de encontrarse, además de los gobiernos centrales, las administraciones locales, la sociedad civil y el sector privado, apostando por la creación de partenariados público-privados que ayuden a la definición conjunta de las políticas de forma transparente.

Tampoco debe olvidarse que el fenómeno que en este informe se analiza, las migraciones, tiene un carácter transnacional, que puede conllevar la necesidad de innovar en formas de participación que superen los límites estatales, a pesar de las dificultades que esto puede acarrear. En este sentido, por ejemplo, el fomento de la democracia y de las estructuras participativas debe darse tanto en los lugares de origen como de destino de las migraciones, y en estos procesos pueden jugar un importante papel las diásporas. Un primer paso, por tanto, sería el fortalecimiento de estas redes, que pueden contribuir a la difusión de información y a la sensibilización (sobre los procesos migratorios y sus consecuencias en origen, o sobre las condiciones en destino, por ejemplo), así como a un enriquecedor conocimiento mutuo y al acercamiento e intercambio cultural entre sociedades. En otro orden de cosas, estas redes pueden ayudar en la definición de procesos de codesarrollo, al estar formadas por los propios interesados, que conocen las dos realidades, o en la organización de las remesas y su uso en proyectos de desarrollo, entre otras.

Para lograr estos objetivos, puede ser interesante fomentar la creación de espacios de deliberación (institucionales o propios de los migrantes, por ejemplo, el foro mundial de las migraciones rediseñado, observatorios, foros locales y nacionales, etc.), así como la participación en torno a los grandes encuentros sobre migraciones y desarrollo (a través de asociaciones de migrantes, etc.). En este campo, además, España puede presentar un valor añadido, otorgado por su propia historia migratoria, pudiendo contar con la experiencia de los numerosos españoles emigrados, y con las estructuras que ellos fueron creando en los países que les acogieron (como las Casas de Galicia). El objetivo ha de ser aquí la cooperación para el fomento de la gobernanza.

Por otro lado, en el ámbito de los países de acogida, es importante avanzar en los derechos democráticos de los migrantes asentados allí, a través de la

ampliación de sus derechos. En este sentido han de reconocerse derechos básicos, como el de la reagrupación familiar, muchas veces puesto en cuestión, o los de los menores. Un primer paso imprescindible es contar con un Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía. Asimismo, los debates que hace unos meses se dieron en España en torno a la posibilidad de que los migrantes tengan derecho al voto, al menos en aquellas elecciones más locales, como las municipales, sería algo muy positivo. En cualquier caso, fomentar las asociaciones de migrantes, a través de las cuales pueden participar en la vida pública, elaborar y coordinar sus demandas y difundir su cultura, es un requisito para a estas cuestiones.

Las medidas de integración en destino propuestas por el Plan África incluyen el fomento del papel activo de las diásporas en España y en Europa, el incremento del apoyo a las administraciones autonómicas y locales y a las ONG que trabajan en la acogida de los inmigrantes en nuestro país, y el establecimiento de líneas presupuestarias específicas para la cooperación en materia migratoria, incluyendo la cofinanciación de proyectos europeos. También la propuesta de Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía parte de premisas y principios adaptados a la creación de ese necesario marco democrático. Los objetivos generales que se plantean aquí (ver cuadros siguientes) pueden ser un buen punto de partida para trabajar en el reconocimiento de los derechos y deberes de los migrantes en nuestro país.



CUADRO 19

Propuestas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en el campo de la democracia

Premisas del Plan Estratégico

1. La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.
2. La necesidad de adoptar un enfoque global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
3. La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.
4. La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.

5. La idea de que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
6. La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

Principios del Plan Estratégico

1. El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
2. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
3. El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración

Objetivos generales

1. Reconocer los plenos derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los inmigrantes.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar adecuadamente la diversidad de las nuevas demandas e incorporar las competencias interculturales necesarias.
3. Garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos —especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda— en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre los inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los residentes en España,

de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.

6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación.
8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración.
9. Favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia, y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas administraciones públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009.



3.2. Desarrollo

Al analizar las causas y consecuencias de las migraciones desde el Magreb y África Subsahariana hacia nuestro país, se señalaba ya la difícil situación socioeconómica de estas regiones, siendo las grandes desigualdades de desarrollo uno de los principales factores que explican los flujos migratorios. En este sentido, el desarrollo de las zonas de origen de las migraciones debe ser uno de los objetivos centrales de un enfoque global de las mismas, y así lo recogen los principales documentos elaborados en los últimos meses en los grandes encuentros sobre migraciones y desarrollo. Se recogerán aquí algunas de las propuestas y recomendaciones emanadas de los mismos en este campo.

Se suele insistir aquí en la lucha contra la pobreza como principal objetivo, tal y como lo señalan, entre otros, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de crear las condiciones necesarias para que las poblaciones de esos países incrementen sus opciones de vida, siempre partiendo de ese marco general de democracia que se señaló en el punto anterior. Asimismo, se insiste en la necesidad de facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen, entendiendo a las diásporas como actores de desarrollo y apostando por la migración circular y la retroalimentación del capital humano.

Retomando el gráfico del CESPI sobre migraciones y desarrollo, las medidas en este campo incluyen un trabajo en diversos ámbitos interrelacionados, como son el comercio internacional, la pacificación y la estabilidad política, el respeto a los derechos humanos, el fomento de la seguridad humana, los procesos de democratización, el impulso de los niveles y tasas de crecimiento económico, la igualdad de género, etc. Asimismo, se ha de insistir en la salud, el medio ambiente, la urbanización ordenada, el fomento del empleo, etc. Todo ello trabajando por una ganancia de cerebros, frente a las consecuencias negativas de la actual fuga existente en África, así como por las contribuciones que el retorno y las remesas pueden suponer.

Como ya se señaló, el Plan África retoma el objetivo central de lucha contra la pobreza, con un trabajo en los siguientes sectores: cobertura de las necesidades sociales básicas; apoyo a las políticas de salud y lucha contra las pandemias; promoción del tejido económico, empresarial y productivo; lucha contra la desertificación y promoción del medio ambiente; fomento de políticas de género y desarrollo; proyectos y programas bilaterales y multilaterales, y financiación pública a ONG; apoyo presupuestario; ayuda alimentaria; fondo de concesión de microcréditos; fondo de ayuda al desarrollo; contribuciones a fondos gestionados por organismos internacionales (BM, BEI); y alivio de la deuda. También en este Plan se insiste en la participación activa de nuestro país en la Estrategia de la Unión Europea para África, así como en la promoción de los intercambios comerciales y de inversión, punto crucial para el desarrollo.

Uno de los principales bloques de propuestas surgidos en la reunión de Rabat hace referencia a la promoción del desarrollo, con diferentes líneas de trabajo en el ámbito económico, comercial, del codesarrollo, de la integración regional, etc. (ver el cuadro 17).

Finalmente, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración también recoge un eje de codesarrollo, con objetivos y programas que pueden ser de utilidad para trabajar por el desarrollo de las zonas de origen de las migraciones. Las diversas medidas que propone se muestran en el siguiente cuadro:



CUADRO 20

Propuestas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración en el campo del desarrollo

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Eje de Codesarrollo

Objetivo 1. Identificar y promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España

Aumentar las posibilidades de que las migraciones tengan un impacto positivo en el desarrollo de los países de origen a través de la identificación y promoción de las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.

Programa COD 1. Promoción de la colaboración entre organizaciones y administraciones para la realización de actuaciones de codesarrollo

Medida 1.1. Apoyo al fortalecimiento institucional y técnico de las administraciones públicas vinculadas al desarrollo social de los países de origen.

Medida 1.2. Identificación de organizaciones para promover su participación en la gestión de actuaciones de codesarrollo vinculadas a las migraciones.

Medida 1.3. Creación de mecanismos de coordinación entre las organizaciones y las administraciones implicadas que faciliten la gestión de las actuaciones de codesarrollo.

Medida 1.4. Fomento de la creación de bases asociativas y productivas para la implantación de acciones de codesarrollo.

Medida 1.5. Apoyo a las iniciativas para la creación de infraestructuras y servicios básicos enmarcados en programas de desarrollo local.

Medida 1.6. Elaboración de un mapa de recursos-oportunidades que sirva de apoyo a los proyectos productivos de los inmigrantes.

Programa COD 2. Promoción de iniciativas productivas y de desarrollo comunitario

Medida 2.1. Difusión del mapa de recursos-oportunidades que permitan generar a los inmigrantes proyectos de desarrollo.

Medida 2.2. Armonización de los protocolos de evaluación y seguimiento de proyectos.

Medida 2.3. Estudio de la viabilidad de proyectos de desarrollo.

Medida 2.4. Análisis de impacto de las acciones de codesarrollo en la dimensión económica y socio-cultural.

Objetivo 2. Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante

Crear las condiciones e instrumentos para que las personas que quieran contribuir al desarrollo de sus comunidades de origen puedan hacerlo.

Programa COD 3. Fomento de acciones dirigidas a que las personas inmigrantes se constituyan en actores de los procesos de codesarrollo

Medida 3.1. Apoyo a las capacidades y cualificaciones de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo.

Medida 3.2. Fomento del espíritu emprendedor entre las personas inmigrantes, mediante acciones de información, orientación y formación.

Medida 3.3. Estudio de la viabilidad de proyectos de desarrollo. Apoyo a su implantación y seguimiento en las primeras etapas.

Medida 3.4. Apoyo al retorno voluntario de los inmigrantes que deseen desarrollar proyectos productivos en su país de origen.

Medida 3.5. Apoyo a las iniciativas empresariales, en los países de origen, de los inmigrantes de temporada, mediante información y orientación durante su estancia en España y la formación en los países de origen.

Medida 3.6. Formación de agentes de desarrollo en la gestión de empresas de economía social y como promotores sociales y de salud.

Medida 3.7. Promoción de la orientación del ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen.

Medida 3.8. Fomento de actuaciones de información y asesoramiento sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de remesas y productos financieros favorables.

Programa COD 4. Fomento de acciones de codesarrollo realizadas por entidades sociales sin ánimo de lucro

Medida 4.1. Apoyo a proyectos de entidades sociales sin ánimo de lucro vinculados a itinerarios integrados y personalizados de inserción socio-laboral en los países de origen.

Medida 4.2. Apoyo a proyectos de cooperación laboral, formativa o social que vinculen a las dos sociedades.

Medida 4.3. Implementación de proyectos piloto de codesarrollo en Ecuador, Marruecos y Senegal, países prioritarios para el Plan Director de la Cooperación Española.

Objetivo 3. Promover actuaciones dirigidas a prevenir la descapitalización humana de los países de origen

Los riesgos de desestructuración que pueden conllevar los procesos migratorios inciden negativamente tanto en la sociedad de acogida como en la de origen, de ahí la importancia de su prevención. Así mismo es necesario atenuar el impacto negativo de la emigración cualificada.

Programa COD 5. Acompañamiento a familias transnacionales

Medida 5.1. Análisis del impacto de las migraciones en los problemas relacionados con la desestructuración familiar vinculada a procesos migratorios.

Medida 5.2. Apoyo a proyectos que contemplen el acompañamiento integral a familias con riesgo de desestructuración por la separación de sus miembros entre país de origen y de destino.

Medida 5.3. Promoción de actuaciones a cargo de ONG y asociaciones juveniles en la atención en el país de origen de hijos de personas inmigrantes.

Programa COD 6. Apoyo al retorno de personas inmigrantes cualificadas.

Medida 6.1. Promoción del intercambio y la cooperación científica, técnica y universitaria.

Medida 6.2. Reconocimiento por parte de los países de origen y destino de las competencias profesionales.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Plan Estratégico de Ciudadanía e integración 2006-2009.



3.3. Economía y comercio

Como se ha podido analizar a lo largo de estos meses, los debates sobre las incidencias de la migración en el desarrollo, así como sobre los efectos positivos y negativos que la migración puede tener en el desarrollo de las zonas de origen y destino, muestran que entre ambas dinámicas existe un *continuum*. En este sentido, parece indiscutible la necesidad de *mejorar la cooperación económica*, como un instrumento que puede contribuir a disminuir la necesidad de emigrar, incrementando las opciones y las capacidades de la gente en sus países de origen.

También resulta indispensable *fomentar la integración regional*, como paso necesario para incrementar el peso de las economías africanas en la economía mundial. Para ello se debe contar con la participación de los actores regionales africanos a la hora de diseñar las estrategias de migraciones y desarrollo.

Por otro lado, *centrar la cooperación en ámbitos generadores de empleo sostenible* (agricultura, pesca, etc.), dada la importancia del desempleo como factor de emigración, es otro de los temas recurrentes. En este campo, también hay que crear mecanismos que faciliten la comercialización de los productos de estos países en nuestros mercados. Dada la inestabilidad de los precios de las materias primas, se puede innovar también en el establecimiento de sistemas de estabilización de precios, que aseguren un ingreso a los productores.

Asimismo, se puede trabajar en el desarrollo de proyectos emprendedores, que ayuden a la generación de empleo, por ejemplo, poniendo en marcha procesos de formación en esos países, así como para los inmigrantes en nuestro país, de forma que el retorno facilite el intercambio de *know how* y la creación de proyectos emprendedores. Para poner en marcha este tipo de iniciativas sería útil contar con el apoyo de la diáspora, que según el último informe africano del Comité Económico para la Asamblea General de Naciones Unidas, sólo se involucraría en

este tipo de proyectos si se aseguraran unos mínimos vinculantes a gobernanza y democracia.

En el siguiente cuadro se aprecian las actuaciones propuestas por la Comisión en su Comunicación relativa a gobernanza, donde se enfatizan las cuestiones vinculadas a remesas, migración circular y diásporas. Estas tres cuestiones también tienen un peso determinante en la Comunicación analizada en el primer informe sobre “Migraciones y Desarrollo: Algunas orientaciones concretas”, así como en las líneas de financiación establecidas como prioritarias en el futuro Programa Temático.

CUADRO 21

Gobernanza y desarrollo: aspectos centrales desde la perspectiva de la UE

Aspectos Primordiales	Principios/Actuaciones
Inmigración	Facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen. Las diásporas como factores de desarrollo. Migración circular y retroalimentación del capital humano.

Fuente: COM (2003) 615 final.

En este sentido en el campo de economía y comercio realizamos una serie de propuestas que intentan retomar las propuestas o ideas relevantes que han aparecido en las diversas conferencias —doctrina política— así como reflexiones de las investigadoras.

Fomentar las inversiones españolas en África a través de incentivos a las empresas españolas. Esta propuesta va en la línea del Punto 5 del Plan África: “Promoción de los intercambios comerciales y de inversión. Especial atención a las relaciones pesqueras y a la seguridad energética”. Para ello se propone promover los intercambios comerciales ampliando la diversidad de instrumentos: fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), fondos para estudios de viabilidad, refuerzo de la red de oficinas económicas y comerciales, y de becarios de especialización comercial, con la colaboración de ICEO y CESCE.

Incentivar de manera positiva aquellas empresas que fomenten el empleo local, estableciendo estrategias de condicionalidad positiva, bien para el caso de empresas africanas, bien para empresas extranjeras. Este tema también está vinculado a lo expuesto en el Plan África, donde se sugiere la utilización de instituciones como el BEI, COFIDES, etc.

Establecer mecanismos de control hacia la explotación de recursos naturales, humanos, comerciales. Este punto es coherente con la propuesta del Plan África de

“Apoyo a la participación de empresas españolas en la explotación de los recursos de hidrocarburos de África, con vistas a reforzar la seguridad energética de España y de manera sostenible y beneficiosa para el desarrollo económico y social de África”. Debido al incremento sugerido de la participación de empresas españolas, y a la realidad del expolio acaecido en el continente en los últimos siglos, parece necesario revisar y controlar la sostenibilidad del desarrollo africano y la generación de empleos.

Crear cursos de formación, con ayudas públicas, para la formación de cuadros locales (sistemas rotatorios de becas y prácticas, proyectos de fin de carrera, etc.). En esta propuesta se deberían analizar las posibilidades de movilidad formativa existentes y la potencialidad de los permisos circulares, temporales, etc. Se trabajaría de manera coordinada con el área de formación y empleo.

Potenciar y promocionar la creación de empresas mixtas en países terceros, con especial relevancia del sector pesquero, estableciendo medidas políticas, fiscales o administrativas adecuadas, que les permitan seguir operando a través de la futura ley de competitividad del sector pesquero español en terceros países. Estarían involucrados aquí, entre otros, el Ministerio de Agricultura y Pesca (MAPA), y la FAO.

Apoyar la actividad pesquera, mediante la creación de empresas mixtas, el mantenimiento y la renegociación de acuerdos de la UE, la formación y capacitación para el desarrollo de industrias pesqueras locales, la sanidad de los productos, la cooperación científico-pesquera, y campañas de sensibilización.

3.4. Empleo

En el eje referente a empleo estarían englobados los temas vinculados a regularización de flujos migratorios, y a los dispositivos establecidos por la legislación en vigor, el eje competente del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía (PEIC), el Reglamento regulador, las propuestas contempladas en el Plan de Acción de Rabat, y las recogidas en el Plan de política en materia de migración legal de la Unión Europea.

Hacemos especial hincapié en los objetivos desarrollados en el PEIC, ya que a través de sus programas y medidas se pueden articular propuestas que se han ido planteando en los distintos foros. Reseñables son los contratos temporales con retorno, la adecuación de los puestos de difícil cobertura y las tipologías de permisos, distinguiendo especialmente el permiso de residencia para búsqueda de trabajo, y los permisos temporales y circulares (aplicables de manera única o combinada a empleo y formación). Dentro del apartado de migración legal contemplado en Rabat se enfatiza el *establecimiento de programas de cooperación en*

materia de gestión de la migración legal, y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas, y se plantea como necesaria la “Discusión sobre los procedimientos simplificados para ciertas categorías de personas (estudiantes, investigadores, hombres de negocios, comerciantes, artesanos, artistas, deportistas, etc.)”.

Las medidas legislativas en materia de inmigración laboral que aparecen en el punto 2 del *Plan de política en materia de migración legal* (COM 2005 669 final), se refieren a las condiciones y a los procedimientos de admisión de un reducido número de categorías de inmigrantes económicos. La Comunicación comprende medidas legislativas en materia de inmigración laboral, una directiva marco general y cuatro instrumentos específicos.



CUADRO 22

Propuestas en el campo del empleo del Plan europeo de política en materia de migración legal

2.2.1. Propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores muy cualificados¹⁰.

2.2.2. Propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales. “El plan propondrá un permiso de trabajo/residencia que permitirá a los nacionales de terceros países trabajar durante ciertos meses al año durante 4-5 años. Los sellos de entrada y salida prevendrán los abusos. El objetivo es proporcionar a los Estados miembros la mano de obra necesaria, así como garantizar al mismo tiempo un estatuto jurídico seguro y unas perspectivas de trabajo regular para los inmigrantes en cuestión, protegiendo así a una categoría de trabajadores especialmente vulnerable, y contribuyendo al desarrollo de los países de origen¹¹.

2.2.3. Propuesta de Directiva sobre los procedimientos de regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa.

2.2.4. Propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados. Se trata de una categoría particular de personas en periodo de formación sobre la que no existen normas comunes (a diferencia de los aprendices no remunerados¹²). Es importante, por tanto, cubrir este vacío legal. Permitir que los nacionales de terceros países adquieran cualificaciones y conocimientos durante un periodo de formación en Europa puede ser una manera de fomentar la circulación de cerebros, beneficiosa tanto para el país de origen como para el país receptor.

Fuente: COM(2003) 615 final.



A continuación aparecen los objetivos, programas y medidas más relevantes contemplados en el eje de Empleo del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía.



CUADRO 23

Propuestas del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía sobre empleo

Objetivo 1. Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social.

Se pretende revisar algunas normas laborales y de Seguridad Social que ante la presencia significativa de inmigrantes en el mercado de trabajo requieren adaptaciones, ratificar instrumentos internacionales que garanticen la igualdad de trato y fomentar la firma de Convenios bilaterales de Seguridad Social.

Programa EMP 1. Revisión de normativa laboral y de Seguridad Social.

Medida 1.1. Análisis de la normativa laboral y propuesta de adaptaciones.

Medida 1.2. Análisis de la normativa de Seguridad Social y propuesta de adaptaciones.

Programa EMP 2. Fomento de la firma de Convenios bilaterales de Seguridad Social con diversos países para el reconocimiento de derechos de pensiones y otras prestaciones.

Medida 2.1. Estudio de la situación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social.

Medida 2.2. Propuesta de nuevos Convenios con los países de origen de los inmigrantes.

Programa EMP 3. Firma del Convenio 143 de la OIT (Convenio sobre trabajadores migrantes. Disposiciones complementarias, 1975).

Medida 3.1. Análisis y, en su caso, firma y ratificación del Convenio.

Objetivo 2. Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.

La mejora continuada de la gestión de los flujos migratorios exteriores es un objetivo permanente de las políticas de gestión de la inmigración y debe serlo también de las políticas de integración de los inmigrantes. Con este objetivo se persigue la evaluación continua del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y de los dispositivos de acceso legal al mercado de trabajo en España para la mejor adecuación de los flujos a las necesidades de dicho mercado; también se persigue la agilización de los tramites administrativos tanto en el exterior como en la gestión de las renovaciones de autorizaciones de residencia y de trabajo en España.

Programa EMP 4. Valoración de la aportación del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y otros dispositivos de la gestión de las migraciones al funcionamiento del mercado de trabajo en España.

Medida 4.1. Estudio valorativo del desarrollo de los Catálogo en los trimestres transcurridos así como del resto de dispositivos de gestión de las migraciones

Medida 4.2. Propuestas de desarrollo e implementación de estos instrumentos de gestión.

Medida 4.3. Estudio de las necesidades del mercado de trabajo y de las cualificaciones profesionales por sector y países de origen.

Medida 4.4. Estudio sobre el impacto del proceso de normalización.

Programa EMP 5. Mejora y modernización de la gestión de los flujos migratorios en el exterior y en España.

Medida 5.1. Sistema centralizado de cita previa en oficinas de extranjería.

Medida 5.2. Automatización de las renovaciones de autorización de residencia y trabajo.

Medida 5.3. Automatización de las solicitudes iniciales de autorización de residencia y trabajo.

Medida 5.4. Ampliación de los Convenios bilaterales sobre Gestión de Flujos Migratorios a otros países.

Objetivo 3. Mejorar y adecuar las competencias de los trabajadores inmigrantes a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo en España.

Con este objetivo se busca mejorar y adecuar las competencias de los inmigrantes a los requerimientos del mercado laboral en España a través de su incorporación a los distintos programas de políticas activas de empleo y del diseño de itinerarios de inserción sociolaboral. Se busca también fomentar la profesionalización de actividades donde los inmigrantes tienen una elevada presencia y las iniciativas empresariales entre las personas inmigradas, así como la difusión de las normas de seguridad en el trabajo. Una de las líneas de actuación que se persigue con este objetivo es la extensión de las políticas activas de empleo a los países de origen de los inmigrantes con la finalidad de cooperar con ellos en la mejora de las cualificaciones y competencias de los trabajadores

Programa EMP 6. Mejora del acceso de las personas inmigradas a las políticas activas de empleo.

Medida 6.1. Valoración de la presencia de los inmigrantes en los diversos programas de políticas activas.

Medida 6.2. Difusión de las políticas activas entre los inmigrantes, especialmente de aquellos más relevantes para su integración en el mercado de trabajo en España.

Medida 6.3. Incorporación de los inmigrantes a las políticas de empleo hasta conseguir, como mínimo, que tengan en ellas una presencia paralela a su peso en el conjunto de la población activa.

Medida 6.4. Evaluación de la mejora del acceso.

Programa EMP 7. Mejora del acceso de los inmigrantes a itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

Medida 7.1. Valoración de la presencia de los inmigrantes en los diversos programas de itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

Medida 7.2. Armonización de los dispositivos de itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

Medida 7.3. Incorporación de inmigrantes en itinerarios.

Medida 7.4. Evaluación de la mejora del acceso.

Programa EMP 8. Fomento de la profesionalización de los servicios de atención a la dependencia.

Medida 8.1. Estudio de la situación de los profesionales y sus características formativas en los servicios de atención a la dependencia.

Medida 8.2. Puesta en marcha de programas de formación en paralelo al despliegue de las acciones de la ley de dependencia.

Programa EMP 9. Apoyo a iniciativas empresariales, al autoempleo y de microcréditos.

Medida 9.1. Difusión entre los inmigrantes de los programas existentes en este campo.

Programa EMP 10. Información y formación sobre las normas de seguridad en el trabajo.

Medida 10.1. Preparación de materiales específicos de seguridad en el trabajo orientados a los inmigrantes de distintas nacionalidades en diferentes sectores.

Medida 10.2. Campañas de formación e información en seguridad en el trabajo.

Medida 10.3. Seguimiento por parte de la Inspección del trabajo.

Objetivo 4. Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.

La mejora de la intermediación laboral es un objetivo permanente de los Servicios Públicos de Empleo que se debe potenciar desde las políticas de integración de los inmigrantes porque éstos son uno de los colectivos que más presencia va a tener en la gestión cotidiana de estos servicios. Con este objetivo se persigue revisar los protocolos de intermediación para adecuarlos a las nuevas necesidades, formar a los profesionales en gestión del empleo en cuestiones relativas a la inmigración y

mejorar el conocimiento del funcionamiento de los mercados de trabajo y de las estructuras ocupacionales tanto en España como en los países de origen.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Plan Estratégico de Ciudadanía e integración 2006-2009.



Formación

En este campo, muy vinculado al de empleo, por la sinergia que se da entre ambos, se han vinculado las propuestas propias con las establecidas en Rabat, las relativas al Plan de Política en materia de Migración Legal y las existentes en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Las principales propuestas serían así las siguientes:

- La necesidad de crear hermanamientos entre universidades españolas y africanas¹³, y desarrollar partenariados entre las instituciones científicas y técnicas. Tal como queda patente en el documento de Rabat, en la parte referente a migraciones y desarrollo, en cuanto al *desarrollo de los conocimientos y del saber hacer, así como medidas enfocadas a asegurar que existan competencias disponibles suficientes para el desarrollo de los países africanos* y al *desarrollo de partenariados entre las instituciones científicas y técnicas*.
- Ampliar el número de Becas Nyerere/Erasmus mundus (en los cursos de 5º o 6º en España).
- Realizar proyectos de fin de carrera vinculados a proyectos productivos en África, tanto por parte de alumnos/as africanos, como españoles.
- Estimular y posibilitar estancias de prácticas para estudiantes africanos en empresas españolas.
- Diseñar instrumentos para apoyar la migración de retorno y la migración circular.
- Formación en los países de origen para la población residente y para los potenciales migrantes, vinculando ésta a su adecuación a la sociedad del país al que llega, así como al mercado de trabajo en el que va a desarrollar su actividad.
- Retomar los objetivos 2 y 3 del Eje de Codesarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que se recogen en el siguiente cuadro.



CUADRO 24

Propuestas del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía sobre formación

Objetivo 2. Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante.

Crear las condiciones e instrumentos para que las personas que quieran contribuir al desarrollo de sus comunidades de origen puedan hacerlo.

Programa COD 3. Fomento de acciones dirigidas a que las personas inmigrantes se constituyan en actores de los procesos de codesarrollo.

Medida 3.1. Apoyo a las capacidades y cualificaciones de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo.

Medida 3.2. Fomento del espíritu emprendedor entre las personas inmigrantes, mediante acciones de información, orientación y formación.

Medida 3.3. Estudio de la viabilidad de proyectos de desarrollo. Apoyo a su implantación y seguimiento en las primeras etapas.

Medida 3.4. Apoyo al retorno voluntario de los inmigrantes que deseen desarrollar proyectos productivos en su país de origen.

Medida 3.5. Apoyo a las iniciativas empresariales, en los países de origen, de los inmigrantes de temporada, mediante información y orientación durante su estancia en España y la formación en los países de origen.

Medida 3.6. Formación de agentes de desarrollo en la gestión de empresas de economía social y como promotores sociales y de salud.

Medida 3.7. Promoción de la orientación del ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen.

Medida 3.8. Fomento de actuaciones de información y asesoramiento sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de remesas y productos financieros favorables.

Objetivo 3. Promover actuaciones dirigidas a prevenir la descapitalización humana de los países de origen.

Los riesgos de desestructuración que pueden conllevar los procesos migratorios inciden negativamente tanto en la sociedad de acogida como en la de origen, de ahí la importancia de su prevención. Así mismo es necesario atenuar el impacto negativo de la emigración cualificada.

Programa COD 5. Acompañamiento a familias transnacionales.

Medida 5.1. Análisis del impacto de las migraciones en los problemas relacionados con la desestructuración familiar vinculada a procesos migratorios.

Medida 5.2. Apoyo a proyectos que contemplen el acompañamiento integral a familias con riesgo de desestructuración por la separación de sus miembros entre país de origen y de destino.

Medida 5.3. Promoción de actuaciones a cargo de ONG y asociaciones juveniles en la atención en el país de origen de hijos de personas inmigrantes.

Programa COD 6. Apoyo al retorno de personas inmigrantes cualificadas.

Medida 6.1. Promoción del intercambio y la cooperación científica, técnica y universitaria.

Medida 6.2. Reconocimiento por parte de los países de origen y destino de las competencias profesionales.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Plan Estratégico de Ciudadanía e integración 2006-2009.



También el Plan de política en materia de migración legal (COM(2005) 669 final) contiene propuestas relativas a la formación de los migrantes, tal y como muestra el siguiente cuadro:



CUADRO 25

Propuestas sobre formación del Plan de política en materia de migración legal

**Plan de política en materia de migración legal
COM(2005) 669 final**

5. Cooperación con los países de origen

Existe una necesidad de intensificar la colaboración con los terceros países en materia de migración económica, y desarrollar iniciativas que ofrecieran oportunidades “provechosas para ambas partes”, tanto a los países de origen y destino como a los inmigrantes económicos. Una posible medida es controlar la migración de los trabajadores especializados de los países en desarrollo a la UE, a fin de identificar los sectores y países de origen que sufren una fuga de cerebros importante. La UE y estos países deberían celebrar debates para buscar posibles soluciones. Además, la Comisión, consciente de la necesidad de suministrar en los países de origen una información más completa sobre las posibilidades y condiciones de la

inmigración legal a la UE, se propone adoptar las medidas necesarias para ampliar las fuentes de información disponibles actualmente.

5.1. Instrumentos para apoyar la migración de retorno y la migración circular

“La Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración ofrece ya posibilidades interesantes, tales como la posibilidad de que los Estados miembros permitan a los inmigrantes que retornan mantener este estatuto durante un periodo superior al de un año previsto en el artículo 9. Está previsto realizar estudios de viabilidad sobre las nuevas medidas posibles, es decir, visados de entrada múltiple de larga duración para los inmigrantes que retornan, o bien la posibilidad de que los antiguos inmigrantes tengan preferencia para obtener un nuevo permiso de residencia para un empleo temporal posterior en el antiguo país de acogida, con arreglo a un procedimiento simplificado. A este respecto, podría crearse una base de datos de la UE relativos a los nacionales de terceros países que han abandonado la UE al expirar sus permisos de residencia/trabajo temporales. En la evaluación de impacto que deberá realizarse del sistema de entrada-salida¹⁴, podría incluirse un análisis de la viabilidad/oportunidad de esa base de datos. Además, la UE debería seguir esforzándose por elaborar planes de migración temporales que benefician al máximo a todas las partes interesadas, por ejemplo, satisfaciendo las necesidades laborales de los Estados miembros, al mismo tiempo que contribuyen, a través de un eventual retorno, al desarrollo de los países de origen, y ofrecen cualificaciones y otras ventajas a los inmigrantes que participan en los mismos. Las medidas en materia de migración temporal y circular gestionada se incluirán en algunos de los instrumentos específicos.”

5.2. Formación en los países de origen

“Con independencia de las medidas de integración anteriores a la salida, la formación profesional y los cursos de lengua en el país de origen podrían ayudar a los inmigrantes a desarrollar su formación y adaptarse mejor a las necesidades de trabajo de la UE, mejorando así sus oportunidades para encontrar puestos de trabajo legales. Se examinará detenidamente la oportunidad política y la viabilidad técnica/financiera de la financiación por la CE de la creación de estructuras de formación adecuadas, bajo la responsabilidad de las autoridades locales o de actores no gubernamentales.

Cualesquiera que sean las medidas que se adopten, la admisión de trabajadores no deberá supeditarse a la asistencia a esos cursos, aunque podría preverse una agilización.”

Fuente: COM(2003) 615 final.



3.5. Información y comunicación

Los temas de información y comunicación han cobrado una importancia crucial en la actual sociedad de la información. Por ello, es un campo que debe cuidarse si se pretende crear una opinión pública favorable a las medidas propuestas anteriormente, y que, como ya se ha señalado, han de tener un horizonte a largo plazo, no siempre concordante con la percepción de urgencia que prima hoy. El trabajo en este sentido ha de centrarse tanto en la propia percepción de las migraciones como en la de las realidades del Sur, para recabar apoyos a las políticas de desarrollo, y esto ha de hacerse vinculándose a campañas de organismos internacionales como Naciones Unidas, la OIM, UNIFEM, UNICEF, PNUD, OIT, etc., y con participación de organizaciones de la sociedad civil que actúan en este campo. El objetivo será la sensibilización y educación para el desarrollo, insistiendo en la contextualización de los flujos migratorios a partir de la adopción de un enfoque global de los mismos. Pueden ser muy útiles aquí los observatorios, tanto de migraciones como de racismo. Los medios de comunicación, por ejemplo, deberían contar con un código de conducta para el tratamiento informativo de estos temas, que puede realizarse siguiendo el ejemplo del de las ONG de desarrollo.

En otro orden de cosas, la información es imprescindible para el desarrollo de diálogos entre las diferentes partes involucradas en la gestión de los flujos migratorios. La creación de canales estables de intercambio de información puede contribuir asimismo a la necesaria coordinación entre estos actores. Las medidas sugeridas en este sentido en la COM (2005) 669 final, en el apartado 3 relativas al desarrollo de los conocimientos e información en el Plan en materia de migración legal pueden ser un buen punto de partida, tal como quedan recogidas en el siguiente cuadro:



CUADRO 26

Propuestas sobre conocimientos e información del Plan de política en materia de migración legal

Plan de política en materia de migración legal. COM(2005) 669 final

3. Desarrollo de los conocimientos e información

“Las partes interesadas consultadas han hecho hincapié en el valor añadido de la acción de la UE para garantizar un mayor intercambio y difusión de la información sobre los diferentes aspectos de la migración, así como un mejor acceso a la misma. También reconocieron lo importante que es fomentar un debate sobre las

políticas y el desarrollo de los conocimientos. De ahí que en los próximos años esté previsto desarrollar una serie de instrumentos para lograr una mejora substancial en el acceso, intercambio y coordinación de la información disponible. La lista de medidas presentada no es exhaustiva, pueden preverse actividades complementarias.”

3.1. Información y debate sobre las políticas

“A finales de 2007 se creará un portal de la UE sobre inmigración que incluirá el acervo y las políticas de la UE, noticias y datos, así como enlaces con los sitios Internet nacionales relevantes, la red EURES, el futuro sitio Internet de la UE sobre integración, resultados relevantes de la investigación a nivel de la UE e internacional, etc. Se realizarán campañas de información específicas sobre las políticas de inmigración de la UE, junto con otros estudios, en particular sobre los permisos de demandante de empleo y otros temas muy especializados.

El debate e intercambio de experiencias con los participantes contará con el apoyo de actividades específicas de la UE. En el Año europeo de la movilidad de los trabajadores (2006) y el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007), se abordarán, debatirán y señalarán los temas importantes relacionados con los inmigrantes de terceros países.

Además de supervisar la aplicación de los instrumentos jurídicos existentes, la Comisión apoyará iniciativas de formación, información y sensibilización, a nivel nacional y de la UE.”

3.2. El portal europeo de la movilidad profesional (EURES)

“A través del Portal europeo de la movilidad profesional y la red EURES15 para estimular la movilidad de los nacionales de la UE también podrían apoyar la gestión de la inmigración económica de nacionales de terceros países.”

3.3. La red europea de migración (REM)

El objetivo de la REM era suministrar a la CE, sus Estados miembros y, a largo plazo, a los ciudadanos en general, información objetiva, fiable y comparable sobre la migración y el asilo¹⁶.

Fuente: COM (2003) 615 final.



Algunos de estos aspectos también se recogían entre las medidas propuestas en la reunión de Rabat para la promoción del desarrollo, por ejemplo, la propuesta de crear un foro comercial y económico euroafricano para fomentar el intercambio y la puesta en común de conocimientos, recursos y de las necesidades propias de los PME, así como de las exportaciones africanas; o la de una red euroafricana

de competencias pertenecientes a diferentes disciplinas, que tengan como objetivo contribuir al desarrollo económico y social de África.

También es importante contar con portales que faciliten el conocimiento de las oportunidades de empleo de los países europeos, con canales de comunicación que ayudarán a contar con un flujo regular de personas que debe unir los países de origen y destino, por ejemplo a través de los contratos temporales. En Rabat se pedía, en el marco de la migración legal, el establecimiento de programas de cooperación en materia de gestión de la migración legal, que incluyan:

- Refuerzo (humano, jurídico, institucional, estadístico) de los servicios administrativos responsables de la emigración para permitirles, entre otros, ofrecer información a los emigrados potenciales sobre los canales disponibles para la migración legal.
- Prever que el emigrante disponga, antes de su partida, en los países de origen, de una formación que facilite su inserción en el país de acogida, además de conocimientos de orden general sobre los valores y la lengua del país de acogida, así como sobre los derechos y deberes reconocidos al emigrante.
- Favorecer la acogida de los migrantes en los países de destino a fin de promover su proceso de integración (cursos de idiomas, cursos de orientación, etc.).
- Promover el acceso de los inmigrantes regulares a los dispositivos de educación y de formación en los países de destino, favoreciendo una mejor inserción socio profesional.
- Promover la puesta en marcha de dispositivos de lucha contra las discriminaciones.
- Comenzar una reflexión común sobre la concesión de derechos de jubilación de los migrantes.

En relación con la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas, señala la necesidad de mejorar la información sobre las necesidades de los mercados de trabajo en Europa y en África, y sobre las condiciones de acceso a los mercados de trabajo de los Estados miembros de la UE. En cuanto a la inmigración irregular, señala la necesidad de impulsar campañas de información y sensibilización para los potenciales migrantes sobre los riesgos de la inmigración ilegal.

Notas

¹ CESPI and SID (2006). “European Migration Policies towards Africa. Trends, impact and outlook”. Policy Paper. International Conference, Migrations and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations. Rome.

² Partenariat euro-africain pour la migration et le developpement. (2006). Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. Declaration de Rabat.

³ CESPI and SID (2006). “European Migration Policies towards Africa. Trends, impact and outlook”. Policy Paper. International Conference, Migrations and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations. Rome.

⁴ Partenariat euro-africain pour la migration et le developpement. (2006). Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. Declaration de Rabat.

⁵ Aprobada en Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2006.

⁶ En esta comunicación se señalan las siguientes orientaciones en aras de mejorar el impacto de la migración sobre el desarrollo, en relación a la circulación circular y a la circulación de cerebros: el potencial de la migración temporal, facilitar el retorno de los/as migrantes aprovechando el conocimiento adquirido a través de los programas de retorno asistido, e impulsar y fomentar los programas de retorno temporal y / o virtual vinculados a la formación.

⁷ Los enfoques de las *epistemic communities* y las *policy network* analizan más específicamente el fenómeno de los *think tanks*, considerados como grupos de intelectuales motivados políticamente que influyen sobre las burocracias y los centros decisores en base a su experiencia, haciendo del conocimiento y la información una importante dimensión del poder, cuya difusión puede conducir a nuevos patrones de comportamiento político e innovaciones en políticas públicas.

⁸ Teoría pluralista, cuyo exponente más conocido es Robert Dahl.

⁹ Para profundizar en las estructuras *think tank* se ha manejado como fuente la publicación de la Fundación Konrad Adenauer: Uña, Gerardo, Cogliandro, Gisell, Labaqui, Juan (2004) *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*.

¹⁰ Distintos de los investigadores.

¹¹ COM(2005) 390.

¹² Directiva 2004/114/CE.

¹³ En la línea, por ejemplo, de los convenios firmados por la Universidad Complutense de Madrid con la Universidad de Rabat, Marruecos, o el pendiente de firma con la Universidad de Saint Louis, Senegal.

¹⁴ COM(2005) 597.

¹⁵ <http://europa.eu.int/eures>

¹⁶ Consejo Europeo de Laeken.



Conclusiones

A lo largo del presente estudio: “Migraciones y desarrollo: Estrategias de acción en el Sahel Occidental”, enmarcado dentro de la investigación realizada para la FIIAPP “Potencialidades de España como actor clave en Europa en el diseño de estrategias sobre migraciones y desarrollo en el Sahel occidental”, se han analizado los flujos migratorios provenientes del Magreb y de África del Oeste hacia España, mostrando, desde la perspectiva de gestión de flujos, la importancia de vincular migraciones y desarrollo, con un especial énfasis en las cuestiones de democracia y gobernabilidad.

Para ello, se presenta el contexto en el que tienen lugar las migraciones africanas: la globalización, que explica gran parte de sus características. En efecto, nos encontramos en un mundo crecientemente interdependiente, en el que los fenómenos han de aprehenderse de forma interrelacionada. La liberalización económica, el desarrollo del comercio internacional, las crecientes desigualdades y la falta de movilidad de las personas frente a la libertad de los demás factores de producción son cuestiones que han de analizarse para entender la lógica de las migraciones. En este marco, parece necesario trabajar por la creación de un mundo más igualitario, con menos pobreza, en el que las personas vean incrementadas sus opciones, y para ello resulta imprescindible trabajar en la línea de la democratización, como primer paso para lograr un desarrollo humano sostenible, tal como han señalado ya numerosos informes del PNUD. Por ello, una parte importante

de este informe analiza las diversas propuestas y políticas, tanto en el ámbito multilateral como español, que buscan impulsar la gobernanza en África, como un factor esencial del desarrollo humano en ese continente. La insistencia en esta cuestión deriva de la necesidad de adoptar esa visión como marco general de tratamiento de estas cuestiones, un marco centrado en la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Se ha intentado explicar algunas de las principales causas que llevan a la emigración africana, recordando que no se trata de un fenómeno nuevo, sino que responde a la propia dinámica de la historia de la humanidad, construida a través de migraciones y mestizajes. Se parte de causas generales, que hacen referencia a la propia lógica de la actual globalización económica, y de la creciente interdependencia, para abordar después causas más concretas, tales como aspectos demográficos, aspectos urbanísticos, aspectos relacionados con los ingresos, etc.

Las desigualdades patentes en el análisis de la situación de desarrollo de las regiones y países objeto de estudio mostraron las graves carencias a las que se enfrentan estos países. Estas deficiencias e inequidades justifican la especial atención que reciben estos países en la agenda internacional y nacional de desarrollo. Asimismo, han puesto de relieve las grandes diferencias que existen entre estos países y sus vecinos del norte: los países europeos. El Mediterráneo, frontera natural entre ambos continentes, se ha convertido en una de las fronteras más desiguales del mundo, y desde hace unos meses somos testigos de un drama humanitario que tiene como primer escalón del primer mundo a España. Por su parte, la globalización ha acrecentado las desigualdades y, al mismo tiempo, alienta y genera a través de redes transnacionales todo tipo de flujos, incluyendo los de personas. La necesidad de las poblaciones africanas de buscar nuevas vías de trabajo, intentando con ello mejorar sus condiciones de vida, además de contribuir al propio desarrollo de sus países de origen mediante las transferencias de remesas, son la cara más cruel de nuestro sostenido desarrollo.

A lo largo del estudio, se ha realizado una aproximación a la realidad migratoria en España procedente del Magreb y del África del Oeste, basándose en el análisis del binomio migraciones y desarrollo, lo que ha permitido un primer acercamiento integral a la gestión de los flujos migratorios. Asimismo, se resalta la importancia creciente que adquiere el continente africano en las agendas internacional, europea y nacional, tanto por cuestiones de desarrollo —al albergar este continente a la mayoría de los países menos avanzados— como de migraciones, por la especial situación a la que se enfrentan esos flujos y las repercusiones que están teniendo en la percepción española y europea de las fronteras. Se ha realizado en este sentido una revisión de la documentación internacional, europea y española

referida a temas de migraciones y desarrollo que nos demuestra la existencia de una doctrina dirigida a mejorar la coherencia entre políticas.

Siguiendo las pautas marcadas por esta nueva doctrina, se pretende ofrecer un enfoque global de las migraciones, con vistas al trabajo que puede desempeñar nuestro país en una adecuada gestión de las mismas, manteniendo y profundizando el papel activo que está jugando en las últimas reuniones sobre migraciones y desarrollo. La migración africana, a pesar de no ser la más importante en términos cuantitativos, sí está poniendo de manifiesto la necesidad de innovar en los enfoques y en las prácticas en este campo, obligando a adoptar políticas que tengan en cuenta todas sus dimensiones y que den respuestas adecuadas y sostenibles a los retos que se plantean.

A partir de esas consideraciones, en el informe se han analizado las dimensiones más inmediatas de las migraciones, partiendo siempre de ese enfoque global. Se han retomado para ello algunas de las conclusiones de la primera parte de la investigación, para trabajar las diversas cuestiones que han de englobarse en el binomio migraciones y desarrollo, recuperando en este sentido las propuestas y líneas de trabajo derivadas del Plan África, de la conferencia de Rabat, así como de otras investigaciones, como la del CESPI. Se ha demostrado así que se trata de una de las cuestiones centrales en el actual debate internacional y nacional sobre las migraciones, debiendo ser uno de los campos en los que trabajar si se busca incrementar las opciones de las personas que se ven obligadas a emigrar de sus países. A continuación, se analizan las políticas enmarcadas dentro de lo que se entiende como gestión de la migración, entre ellas las de inmigración, asilo, integración y cooperación internacional, también tratadas en las últimas reuniones y planes dedicados a las migraciones. Se apreció aquí la interrelación entre los numerosos aspectos que se incluyen en la gestión de las migraciones, que deben ser tenidos en cuenta para lograr que ésta sea adecuada a los retos y demandas actuales, lo que obliga a una coherencia y una coordinación todavía demasiado escasa.

Se han presentado asimismo los actores involucrados en los procesos de migraciones y desarrollo, y se han identificado propuestas relevantes, la mayoría vinculadas a la Conferencia de Rabat, celebrada en julio de 2006, y a los numerosos trabajos realizados a lo largo del año en el marco de la preparación de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2006. El objetivo principal de este estudio ha sido sistematizar, analizar y proponer aproximaciones innovadoras, eficaces y sostenibles que favorezcan la gestión ordenada y la movilidad de los flujos migratorios, y a su vez el desarrollo humano sostenible de las áreas seleccionadas como prioritarias.

De estas conclusiones se derivan finalmente unas propuestas, con el objetivo de contribuir a la definición de una política española de migraciones y desarrollo

coherente y adaptada al enfoque global que ha de imperar en el tratamiento de estas cuestiones. La primera de estas propuestas está vinculada a la necesidad señalada de contar con mecanismos de coordinación en este campo. Se recomienda así la creación de una estructura de coordinación, en la que se encuentren los diversos actores involucrados en la gestión de las migraciones. Asimismo, y para enriquecer el trabajo de esa estructura, se propone la creación de un *think tank*, responsable de analizar y realizar informes y diagnósticos, con el fin de asesorar a estos actores.

Junto a esta recomendación fundamental, se plantean algunas medidas concretas que pueden contribuir al trabajo de estos responsables en diversos ámbitos considerados prioritarios, como son la democracia; el desarrollo; la economía y el comercio; el empleo y la formación; y la comunicación y la información. Estas propuestas siguen la línea del “espíritu de Rabat”, cruzándolo con las ideas de otros documentos relevantes en este campo, como es el Plan África, el Plan de política en materia de migración legal de la Comisión Europea o el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Algunas de las ideas recogidas en esta investigación han sido contrastadas con las de actores relevantes en la gestión de las migraciones en nuestro país, a quienes se han realizado entrevistas, cuyas principales consideraciones han sido incluidas como anexo, en relación al vínculo existente entre migraciones y desarrollo, a los retos y oportunidades que se plantean, a los actores involucrados, así como a las recomendaciones y propuestas que expresan.

De esta forma, el estudio que se presenta ha pretendido abarcar todos los debates y documentos surgidos en los últimos tiempos, extrayendo de ellos las líneas de actuación que se consideran prioritarias, con vistas a contribuir al diseño de una política española de migraciones coherente con el papel que pretende desempeñar en el escenario europeo e internacional.



Bibliografía

Documentos y legislación internacional

- ACNUR, “El ACNUR llama a buscar una respuesta conjunta al desafío de las miles de personas que arriesgan sus vidas en el mar para llegar a Europa”, 24 de mayo de 2006, disponible en http://www.acnur.org/index.php?id_pag=5123
- FAO: Proyecto sobre los Roles de la Agricultura (RoA), disponible en http://www.fao.org/es/esa/roa/index_es.asp
- MILLENNIUM PROJECT: *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*. Nueva York, 2005.
- NNUU: *Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared*, New York, 2006.
- NNUU: Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey, aprobado en la Cumbre de Monterrey, el 22 de marzo de 2002.
- NNUU: Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.

- NNUU: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
- NNUU: Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General en su resolución A/RES/55/25, el 15 de noviembre de 2000.
- NNUU: Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
- NNUU: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- NNUU: Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- NNUU: Declaración del Milenio, Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000.
- NNUU: Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.
- NNUU: Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948
- NNUU: Discurso del Secretario General ante la Asamblea General, Nueva York, 19 de septiembre de 2006.
- NNUU: Migración internacional y desarrollo, Resolución 58/208, aprobada por la Asamblea General, de 13 de febrero de 2004.
- NNUU: Migración internacional y desarrollo, Resolución 59/241, aprobada por la Asamblea General, de 28 de febrero de 2005.
- NNUU: Migración internacional y desarrollo, Resolución 60/227, aprobada por la Asamblea General, de 7 abril de 2006.
- NNUU: Migración internacional y desarrollo. Informe del Secretario General. Sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, A/60/871, 2006.
- NNUU: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- NNUU: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- NNUU: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 2004.
- OCDE: *Migration, Remittances and Development*, 2005.

- OIM: *Migration Initiatives. Appeal 2006*, 2006.
- OIM: *Migrations pour le Développement en Afrique. La mobilisation des africains de la diaspora pour le développement de l'Afrique*. MIDA, 2004.
- OIM: *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, World Migration Report Series. No. 3. Ginebra, 2005.
- OIT: Base de datos sobre migraciones laborales internacionales, Migraciones Internacionales, disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/ilmdb/index.htm>.
- OIT: Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, 1999.
- OIT: Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 8 de junio de 1949.
- OIT: Convenio sobre los trabajadores migrantes, aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 4 de junio de 1975.
- OUA: Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Nairobi, Kenya.
- PNUD: "Governance for Sustainable Human Development", *Policy Paper*, 1997. <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.htm#b>.
- PNUD: *Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*, 2006. <http://www.undp.org/governance/>
- PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Informe de Desarrollo Humano, 2005.
- PNUD: *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Informe de Desarrollo Humano, 2004.
- PNUD: *Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. Informe de Desarrollo Humano, 2003.
- PNUD: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Informe sobre Desarrollo Humano 2002, Ediciones Mundi-Prensa, Barcelona, 2002.
- PNUD: Programme on Governance in the Arab Region (POGAR), disponible en <http://www.undp-pogar.org/>.
- UNDESA: *International Migration Report 2002*. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2002.
- UNECA: *International Migration and Development: implications for Africa*, 2006.
- UNFPA: *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional*, 2006.

Documentos y legislación de la Unión Europea

- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda. COM 2005/133 final. 07/10/2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción. COM 2005/658 final, 13/12/2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio - COM 2005/134 final, de 12 de abril de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo: Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África. Bruselas, COM 2005/489 final, 12.10.2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible. COM 2002/347. 02/07/02.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre Gobernanza y Desarrollo, COM (2003)615 final.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre Migración y Desarrollo de diciembre. COM (2002) 347.
- COMISIÓN EUROPEA: Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries. COM 2002/703, 3 de diciembre de 2002.
- COMISIÓN EUROPEA: Libro blanco sobre la gobernanza democrática: "Profundizar en la democracia de la Unión Europea", Bruselas, 11 de octubre de 2000.
- COMISIÓN EUROPEA: Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica. COM 2004/811.
- COMISIÓN EUROPEA: Migration and Development: Some concrete orientations. COM 390 (final), de 1 de septiembre de 2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Plan de política en materia de migración legal. COM(2005) 669 final, 2005.
- COMISIÓN EUROPEA: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court, COM 2005 (621) final.
- COMISIÓN EUROPEA: Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. COM (2006) 26 final, 25.01.06.

- CONSEJO DE EUROPEA: Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 1950.
- PARTENARIAT EURO-AFRICAÏN POUR LA MIGRATION ET LE DEVELOPPEMENT: DECLARATION de Rabat, Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement, 2006.
- REGLAMENTO (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996].
- REGLAMENTO (CE) No 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas). DOCE 18.3.2004.
- TRATADO ÁMSTERDAM, de 2 de octubre de 1997, disponible en www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.
- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, Roma, de 25 de marzo de 1957, disponible en www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, MAASTRICHT, de 7 de febrero de 1992, disponible en www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.
- TRATADO NIZA, de 26 de febrero de 2001, disponible en www.europa.eu.int/eur-lex/es/search/search_treaties.html.
- TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004.
- UNIÓN EUROPEA: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere: Una política común de asilo y migración de la Unión Europea, 15 y 16 de octubre de 1999.
- UNIÓN EUROPEA: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona. 15 y 16 de marzo de 2002.
- UNIÓN EUROPEA: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla. 21 y 22 de junio de 2002.
- UNIÓN EUROPEA: Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas al derecho de asilo, 1990.
- UNIÓN EUROPEA: Draft EU Position. Preparation of the United Nations' High Level dialogue on International Migration and Development (New York, 14-15 September 2006), 2006.
- UNIÓN EUROPEA: Informe General, 2005.

Documentos y legislación española

BOE: Argelia, Protocolo sobre circulación de personas, firmado en Argel el 31 de julio de 2002. En vigor desde el 18 de febrero de 2004 (BOE, de 12 de febrero de 2004).

BOE: Marruecos, acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 y publicado en el BOE de 25 de abril y 30 de mayo de 1992.

BOE: Mauritania, Acuerdo en materia de Inmigración, firmado en Madrid el 1 de julio de 2003 y publicado en el BOE el 4 de agosto de 2003.

BOE: Nigeria, Acuerdo en materia de Inmigración, rubricado en Madrid el 19 de junio de 2001, y firmado en Abuja el 12 de noviembre de 2001 (Pendiente de ratificación. No se aplica provisionalmente).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Población Activa, cuarto trimestre 2005. 27 de enero de 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Explotación Estadística del Padrón Municipal a 1 de enero de 2006.

Ley Orgánica 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre que reforma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Plan África 2006-2008.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Documento de Consenso sobre Codesarrollo de 19 de diciembre de 2005 del Consejo de Cooperación al Desarrollo, DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Documentos de Estrategia País de Argelia. DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Documentos de Estrategia País de Marruecos. DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Documentos de Estrategia País de Mauritania. DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Documentos de Estrategia País de Senegal. DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Plan Anual de la Cooperación Internacional 2006. DGPOLDE- SECI.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Plan Anual de la Cooperación Internacional 2006. DGPOLDE- SECI.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN: Monografías de Argelia, Senegal, Gambia, Mauritania, Mali, Nigeria, Marruecos, 2005.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Anuario Estadístico de Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, 2004.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Boletines Estadísticos de Extranjería e Inmigración (N. 06 - Julio 2005; N. 05 - Abril 2005; N. 04 - Enero 2005; N. 03 - Septiembre 2004; N. 02 - Junio 2004; N. 01 - Marzo 2004), Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Datos de Inmigración Irregular por Medio de Embarcaciones, 31 de diciembre de 2005. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009. Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Borrador disponible en <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECI.pdf>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España 2001-2004 (GRECO).
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Bibliografía

- AMIRA, Haizam Fernández y YOUNGS Richard (Coords.): *La Asociación Euromediterránea una década después*. Real Instituto Elcano – FRIDE, 2005.
- AMMASSARI, Savina: *Gestion des migrations et politiques de développement: optimiser les benefices de la migration internationale en Afrique de l'Ouest*. Secteur de la protection sociale, Programme des migrations internationales. Bureau international du travail, Genève (bit). Cahiers de Migrations Internationales, 72 F.
- AMMASSARI, Savina; BLACK, Richard: *Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development*. IOM. Migration Research Serie, 5, 2001.
- BALTA, Paul: "2005. Año del Mediterráneo", *VANGUARDIA*: "Mediterráneo: el mar que une y separa", dossier n° 17, octubre/diciembre 2005.
- BATALLA, Xavier: "Asociación o línea de fractura", *Vanguardia: Mediterráneo: el mar que une y separa*, dossier n° 17, octubre/diciembre 2005.

- CASTELLS, M.: *The information Age: Economy, Society and Culture*, three volumes (I. The network Society; II. The power of Identity; III. End of Millenium). Oxford: Blackwell, 2000.
- CASTLES, S. and DIARRA, A.: *The international migration of young Malians: tradition, necessity or rite of passage?* London School of Hygiene and Tropical Medicine, London, 2003.
- CASTLES, Stephen: "Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 165, 2000, pp. 17-32.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ: *La migración: un camino entre el desarrollo y la cooperación*, Comunidad de Madrid-Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2005.
- CESPI and SID: "European Migration Policies towards Africa. Trends, impact and outlook". Policy Paper. International Conference, Migrations and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations, Rome, 2006.
- CESPI and SID: "Migration and development in Africa. Two Political agendas to be reconciled". Policy Paper. International Conference, Migrations and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations, Rome, 2006.
- CHAKRAVARTHI RAGHAVA: "Mondialisation et mouvements migratoires", en VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004, p.21-29.
- CONDAMINES, Charles: "La ilusión de un Codesarrollo sin medios". *Le Monde Diplomatique*. (Edición Española), nº 30, 1998, pp. 9-10.
- CONDAMINES, Charles: "Migrations et coopération internationale", en *Migrations Société*, vol. 10, 1998, pp. 55-64.
- CRUZ, César Nicandro: "La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental" en *Revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* (DHIAL), Catalunya, Instituto Internacional de Gobernabilidad, N.15.
- DAHL, Robert: *The democracy sourcebook*. Cambridge, Mass. MIT Press, 2003.
- DAUM, C.: *Les associations de Maliens en France. Migration, développement et citoyenneté*, Karthala, París, 1998.
- DEMBA Fall, Papa: «État-nation et migrations en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation». Draft Article of the *Migration Without Borders* Series. UNESCO, 2004.
- EL PAÍS: "Las dos orillas del Mediterráneo", en el suplemento dominical "Ante la Cumbre de Barcelona. Mediterráneo: la brecha infinita", 27-11-05.

- GLOBAL COALITION FOR AFRICA: Coalition Mondiale pour l'Afrique, (2005) Migration and Development in Africa. Policy Forum. Dar es Salaam, Tanzania.
- GNISCI, Donata; TRÉMOLIÈRES, Marie et HUSSEIM, Karim. (2003) Interactions entre conflits et migrations involontaires en Afrique de l'ouest: pour un approche régionale intégrée et concertée. Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Paris.
- GOYTISOLO, J.Y NAÏR S.: *El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*, El País Aguilar, Madrid, 2000.
- HOUSE OF COMMONS INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2004): Migration and Development: how to make migration Work for poverty reduction. Sixth report of Session 2003-04. The Stationery Office, UK.
- KABUNDA, M.: "Inmigración africana revisitada", Nova África (Publicación del Centro de Estudios Africanos), Barcelona, enero de 2006.
- KANE, Cheikh Hamidou: *L'Aventure Ambiguë*, Paris, Julliard, 1961.
- KASANDA LUMEMBU, Albert: "L'immigration africaine en ces temps de globalisation", en VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004, p. 87-97.
- KHADER, Bichara: "Partenariado Euro-Mediterráneo o Partenariado Euro-Árabe", en PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES: "Relaciones Euro-Mediterráneas: ¿una puerta a la estabilidad?", n° 92, invierno 2005/06, p. 64-65.
- KOIMAN, J. (1993): "Findings, Speculations and Recommendations" En: Koiman J. (1993). *Modern Governance, New Government Society Interactions*. Sage, London.
- KOIMAN, J. (1993): *Modern Governance, New Government Society Interactions*. Sage, London.
- KOIMAN, J. (2004): Gobernar en Gobernanza. En: Revista Instituciones y Desarrollo No.16, año 2004. Documento disponible en Internet: <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=13451>
- LA VANGUARDIA: "Mediterráneo: el mar que une y separa", dossier n° 17, octubre/diciembre 2005.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE: Mapas disponibles en la sección "cartographie" dedicada a África, en <http://www.monde-diplomatique.fr/index/pays/afrique>
- MARTÍN, Iván (2005) "En busca del desarrollo perdido. Modelo económicos en los países árabes", en VANGUARDIA: "Mediterráneo: el mar que une y separa", dossier n° 17, octubre/diciembre 2005, p.72-78.
- MAYNTZ, R. (2000): Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En: Revista Instituciones y Desarrollo, No- 7 año 2004. Documento disponible en Internet: http://www.iigov.org/revista/?p=7_02
- MAYNTZ, R. (2001): El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 21, octubre de 2001. Documento disponible en Internet: <http://www.clad.org.ve/reforma.html>

- MILLENNIUM PROJECT: Informe del Proyecto del Milenio. Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- MORATINOS, Miguel Ángel: “El compromiso ético y político con África”, Real Instituto El Cano, 20/12/2005.
- MORÉ, Íñigo: “Las remesas pueden laminar la pobreza en África subsahariana”, Real Instituto El Cano, ARI N° 136/2005, 10/11/2005.
- MSF: Violencia e inmigración. Informe sobre la inmigración de origen subsahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos, Septiembre 2005.
- NYBERG SORENSEN, Ninna: “The Development Dimension of Migrant Remittances”. *Migration Policy Research Working Papers Series No.1*. OIM. June.
- NYBERG SORENSEN, Ninna: “Migrant Remittances as a Development Tool: The Case of Morocco”. *Migration Policy Research Working Papers Series No. 2*. OIM. June 2004.
- PETERS, B. G. (2000): Governance and Comparative Politics. En: Pierre J. (ed) (2000) *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- PIERRE, J. (1999): Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. En: *Urban Affairs Review*, Vol 34, No. 3 January 1999.
- PIERRE, J. (2000): Understanding Governance. En: Pierre J. (ed) (2000) *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, New York.
- PIERRE, J. (2005): Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. En: *Urban Affairs Review*, Vol 40, No. 4 March 2005.
- PIERRE, J. y PETERS, G. (2000): *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press, Londres.
- PORTES, A. y BÖROZ, J.: “Inmigración contemporánea: perspectivas teóricas sobre sus determinantes y modos de acceso”, *Alfoz* n° 91-92, Madrid, 1992.
- REVISTA AFKAR/IDEAS: junio de 2005.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN: *África y Desarrollo*, n° 16, verano 2005, IUDC-UCM, Madrid.
- REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN: *Mediterráneo y Desarrollo*, n° 14, verano 2004, IUDC-UCM, Madrid.
- RODNEY, W.: *How Europe underdeveloped Africa*, Dar-es-Salaam, Tanzania Publishing House, 1972.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis y BLAIR, Tony: “Una Cumbre para el futuro”, *El País*, 28/11/2005.
- SANDELL, Rickard: “¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana”, Real Instituto El Cano, ARI N° 133/2005, 19/01/2006.

- SORENSEN, N.N. and K. F. OLWIG (eds.), (2002): *Work, and Migration: Life and Livelihoods in a Globalizing World (Transnationalism)*. London: Routledge.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel (2006): *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. IUDC-UCM/La Catarata, Madrid.
- STONE, Diane (1996): "Capturing the political imagination. Think Tanks and the Policy Process", Frank Cass & CO. LTD, London.
- TACOLI, C. (2002): *Changing Rural-Urban Interactions in Sub-Saharan Africa and their Impacts on Livelihoods: A Summary*. London, International Institute for Environment and Development.
- THOMPSON, Andrés (1994): "Think tanks en la Argentina. Conocimiento, Instituciones y Política". CEDES, Buenos Aires.
- UÑA, Gerardo, COGLIANDRO, Gisell, LABAQUI, Juan (2004): *Políticas públicas y toma de decisiones: Los think tanks en Argentina*. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- VANGUARDIA: "Mediterráneo: el mar que une y separa", dossier n° 17, octubre/diciembre 2005.
- VVAA: *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006
- VVAA: *Genèse et enjeux des migrations internationales. Points de vue du sud*. Alternatives Sud, Vol 11-2004/1, Paris, 2004.



Anexo

Principales resultados de las entrevistas realizadas a diferentes personas vinculadas con la migración y el desarrollo

A lo largo del mes de septiembre se realizaron una serie de entrevistas a personas vinculadas con la temática “migraciones y desarrollo”. La metodología empleada ha sido la de entrevistas semiestructuradas a partir de un gui3n m3s o menos homog3neo en funci3n de la persona, y del cargo que ocupaba la entrevistada.

La estructura se dividi3 en tres partes, partiendo de una conceptualizaci3n sobre las migraciones y el desarrollo, las vinculaciones existentes entre ambos fen3menos, los retos y las oportunidades que plantean, tanto para Espa3a como para los pa3ses de tr3nsito y origen; se analizan despu3s los actores inmersos en los procesos que se establecen de las relaciones citadas anteriormente, para concluir con recomendaciones o posibles actuaciones vinculantes a la gesti3n de los flujos migratorios.

1. Vinculaciones existentes entre migraciones y desarrollo

El marco del que parten los an3lisis es un marco globalizador, donde la situaci3n actual de las migraciones est3 incidida por los procesos de globalizaci3n de la econom3a, de las comunicaciones, y de la informaci3n.

Se definen aportaciones desde la cooperación para el desarrollo, estableciendo dos líneas de trabajo, o dos ejes de intervención: políticas migratorias públicas (con un aumento de las capacidades institucionales) y codesarrollo (con importancia de la sociedad civil y de las alianzas público-privadas). Se considera que se ha trabajado en estas direcciones, obteniendo y liderando procesos en la UE, así como estando presentes en los grupos internacionales competentes.

Las Políticas Migratorias Públicas se han ido definiendo en torno a:

- Migración legal mediante la gestión eficaz de los flujos. Se fomenta aquí el fortalecimiento de las capacidades. Se incide en la necesidad de contar con estudios que ofrezcan datos e información real sobre los mercados de trabajo de origen y destino. Es necesario además conocer cuales son las demandas de los países de los que provienen los flujos para invertir en educación.
- Tipología de visados, que han de ser gestionados de manera más ágil (teniendo en cuenta el país de origen, de tránsito y destino). Se menciona el caso de la migración circular y de las migraciones temporales para fomentar los flujos de intercambio (con becas, investigaciones).
- Reconocimiento de las prestaciones sociales.
- Adecuación del contexto de las transferencias económicas.
- Reagrupaciones familiares.
- Oficinas de empleo bilaterales y regionales.

2. Retos y oportunidades

Los diferentes actores han insistido, a lo largo de las entrevistas realizadas, en algunas cuestiones, como son la necesidad de:

1. Introducir planteamientos de la cuestión migratoria en la política de desarrollo.
2. Intentar gestionar mejor las transferencias.
3. Idear fórmulas para canalizar los flujos migratorios.
4. Conseguir regular las necesidades de los mercados de trabajo, salvaguardando la protección de los derechos humanos, bajo el desarrollo de un modelo de integración válido.
5. Que la migración contribuya al desarrollo de España, así como que las personas migrantes tengan opciones reales para involucrarse y posibilitar el desarrollo de sus países de origen.
6. Crear procesos de acomodación ante las nuevas realidades sociales.

7. Establecer procesos de contratación adecuados a las tipologías de los perfiles de formación.
8. Buscar los nexos entre las migraciones y el desarrollo. Se trata aquí de hacer emerger la idea de vínculo, lanzar el mensaje, recordar por qué la gente emigra, por qué la gente sale de su país, todo ello para acercar a la ciudadanía el origen de las causas que generan los movimientos migratorios, y sensibilizar sobre la responsabilidad que tenemos en esas situaciones los países avanzados y los países ricos.
9. Buscar la vinculación entre migración y cooperación, lo que nos hace orientar la mirada de los ciudadanos, en términos de pedagogía política para el conjunto de la sociedad. El proceso de integración, de incorporación de extranjeros a nuestra sociedad debe permitir que esas personas se incorporen al tejido social existente, deben reforzar el capital social de la sociedad y a aportar su propio capital social. Se ha comentado que históricamente han existido hermanamientos entre localidades que compartían vínculos ideológicos. Para reforzar esa capacidad del capital, la solidaridad es crucial.
10. Aumentar y potenciar el conocimiento del continente africano, para que pueda generar una sinergia en el desarrollo de las estrategias hacia África.
11. Abrir nuevos espacios en la sociedad española.
12. Tener en cuenta las remesas, ya que a través de ellas llegan los principales flujos financieros de nuestros países a los países pobres. Y sobre ese hecho real, al margen de la capacidad individual, libre de cada individuo, deben existir oportunidades para intentar mejorar los impactos de los recursos en términos de desarrollo.

Se ha apuntado que en sus países de origen la migración genera riqueza, alivia situaciones de pobreza, y genera ciertos equilibrios, produciéndose mejoras en el contexto de origen.

Frente a esto, el perfil de África nos remite a una situación más depauperada, lo que lleva a cuestionar si hasta el momento la AOD ha sido un simple parche en la situación de desarrollo de África. En este sentido, se señala que no se han dado políticas integrales de desarrollo, tal y como está ocurriendo en la actualidad con el componente migratorio. En definitiva, se sigue actuando sobre los efectos y las causas en los contextos de recepción de los flujos, pero no sobre los factores de expulsión.

Se ha subrayado también que para un africano, para una persona que vive en condiciones de pobreza, de conflictos, etc., la vida carece de valor, por lo que el periplo migratorio siempre es visto como una ganancia. Las distintas medidas que

se ponen en marcha vinculadas a las repatriaciones, como es el caso de las que son subvencionadas, generan que se produzca un incremento de la migración.

Recalcan también la instucionalización de categorías, de agravios, en función de si se puede o no se puede migrar: no se premia al que se queda. Por todo ello resulta de vital importancia generar oportunidades, establecer un equilibrio de diálogo entre los países. Estos asuntos deben incluirse en las agendas de los Estados. Asimismo, se deben producir cambios frente a la tradicional cooperación para el desarrollo, cambios que vienen de la mano del codesarrollo.

3. Actores

En España se han señalado como actores en este campo las administraciones públicas, las patronales, los sindicatos, los actores tradicionales de cooperación, las redes, y las organizaciones sociales. En la gestión de flujos se identifican también políticas estatales.

En los países de origen se señala la necesidad de incrementar la participación social en origen, para que existan actores capaces de gestionar las diversas políticas.

Se señala asimismo que se busca dotar de mayor peso a las políticas públicas migratorias para conseguir una adecuada gestión de los flujos; para ello, se ha desarrollado una estrategia política que involucra a las distintas administraciones, y que busca la participación de las empresas, sindicatos, patronal, etc. La incidencia en las políticas públicas se realiza tanto en origen como en destino. En los países de destino, a través de los actores tradicionales de la cooperación para el desarrollo, enriquecidos con el bagaje de asociaciones de migrantes, se busca incidir especialmente en educación y empleo.

En cuanto a las funciones desempeñadas por los actores, se desprende de las entrevistas que el marco viene definido por la administración. Dado que ese marco está en proceso de definición, se recalca la libertad a la hora de asumir implicaciones. En cuanto a los niveles de oferta y demanda laboral, son definidos por los empresarios, estando los sindicatos presentes como observadores. Las ONG pueden aportar transparencia a los procesos de información para evitar la corrupción asociada al ámbito migratorio. Aunque en este sentido se critica la perspectiva paternalista de las ONG españolas. Por su parte, en el documento de Consenso de Codesarrollo aparece una perspectiva paritaria entre actores.

La coordinación entre los diversos actores en la actualidad se estaría construyendo en dos planos:

- Codesarrollo: a lo largo de 2006 el Grupo de Codesarrollo tiene la tarea de incidir en la metodología, los enfoques, y el mecanismo de seguimiento.

- Políticas Públicas- SECI- SEIE, en torno a la firma de Acuerdos. Se busca aquí:
 - Desarrollo de estudios sobre migraciones.
 - Activar la mejora de envíos /CECA, As. Española de Envíos y Transferencias.
 - Convocatoria Conjunta de Codesarrollo.
 - Participar en el Diálogo de Alto Nivel NNUU.

Se comentó asimismo que se ha producido una actualización referida a la inclusión de ejes y sectores nuevos para la cooperación, principalmente a raíz del Plan Director 2005-2008, en el que aparece contemplado el codesarrollo. El segundo paso que habría que concretar estaría referido a las políticas migratorias.

4. Recomendaciones/propuestas

Las principales recomendaciones surgidas en las entrevistas se resumen en torno a:

- Potenciar los flujos de intercambio.
- Diseñar políticas integrales que incidan en el desarrollo.
- Diseñar acuerdos de nueva generación, acuerdos migratorios para la gestión de flujos, caracterizados por la agilidad, flexibilidad, circularidad.
- Elaborar documentos de estrategia país con los países de origen de las migraciones. Los Documentos de Estrategia País y los Planes Anuales de Evaluación, se acaban de elaborar, introduciendo las cuestiones migratorias. Lo mismo ocurre con las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP). Sería necesario concluir documentos de este tipo con todos los países origen de las migraciones. Asimismo, las estrategias sectoriales deberían incluir estas cuestiones.
- Reforzar la pedagogía en torno a migraciones y desarrollo.
- Reforzar las medidas de integración.
- Fomentar la migración circular, lo que mejoraría la gestión de los flujos de migrantes. La circularidad daría cauces de entrada, de salida, gestionando mejor las migraciones, y combinándola con acciones puntuales de la AOD.
- Fomentar el espíritu de Rabat. Se debe trabajar en la discusión y negociación de políticas con una dimensión europea, estableciendo negociaciones en el ámbito europeo. España no debería negociar bilateralmente, se ha de tender a negociar paquetes globales vinculados a las políticas regionales (repatriaciones, cuotas, readmisiones, remesas, convenios de nueva generación entre países de acogida, tránsito y destino).

En definitiva, se insiste en la necesidad de contar con una estrategia de la cooperación que plantee necesidades a medio plazo y que sea apropiada para responder

a las necesidades del país receptor. En este sentido, se señala que la UE tiene un reto asumible: la construcción conjunta de una política de cooperación de los Estados miembros. Del mismo modo, plantean una política migratoria europea integral.

Por otra parte, se considera que las migraciones africanas se están sobredimensionando, si se comparan con las cifras reales, y con los porcentajes que suponen frente al resto de los flujos. Se critica que el discurso sobre las migraciones africanas distrae la atención sobre otros temas, como son los acontecimientos acaecidos en Francia, que requerían de un debate serio sobre el modelo de integración; la sustitución de trabajadores debido a factores sociales, culturales, religiosos, etc.