

COHERENCIAS DE POLÍTICAS ESPAÑOLAS HACIA ÁFRICA: MIGRACIONES

Referencia: Convocatoria Abierta Permanente (CAP, registro 09-CAP2-I484) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Subvención otorgada al Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid.

Título: Coherencia de Políticas Españolas Hacia África.

Informe a cargo del Grupo de Estudios Africanos, Línea de Investigación en Migraciones

Autores del Informe: Gema Serón, Audrey Jolivel, María Serrano Martín de Vidales,
José Luis Gázquez

Estudios de Caso: Senegal, Malí y Mauritania.

Noviembre de 2011

Este Informe está pensado para que tenga la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuya al conocimiento y al intercambio de ideas.

Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

El contenido es responsabilidad de sus autores y no representa necesariamente la opinión del Grupo de Estudios Africanos de la UAM.

Disponible en: <http://www.uam.es/gea>

MIGRACIONES



Con la colaboración de:

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



I. RESUMEN EJECUTIVO	p.4
1. Coherencias Internas y Externas	p.4
2. Incoherencias Internas y Externas	p.4
II. INFORME: COHERENCIA DE POLÍTICAS ESPAÑOLAS HACIA ÁFRICA: MIGRACIONES	p.7
1. Introducción y Metodología	p.7
2. Contexto: la Política Migratoria Española Hacia África, de los Documentos al Discurso	p.9
3. ¿Política Migratoria Orientada al Desarrollo? Del Concepto Minimalista de la CPD a las Múltiples Dimensiones en la Práctica	p.15
3.1. Las políticas migratorias de los estados del África Occidental: la evolución del marco normativo	p.21
3.1.1. Desmontando el mito: en África Occidental existen políticas migratorias	p.21
3.1.2. Las primeras restricciones a la movilidad	p.23
3.1.3. La Creación de la CEDEAO y la libre circulación	p.24
3.1.4. La influencia de las convenciones internacionales: refugiados, trabajadores migrantes y víctimas del tráfico y la trata de personas	p.28
3.1.5. Los patrones de movilidad: recapitulación sobre el papel de la CEDEAO y la influencia de las convenciones internacionales	p.32
3.2. Acuerdos migratorios bilaterales y coherencia de políticas: aproximación a los casos de Senegal y Mali	p.33
3.2.1. Evolución de los Acuerdos Bilaterales en materia Migratoria	p.34
3.2.2. El papel primordial de las modalidades	p.36
3.2.3. ¿Es posible vincular influencias, intereses y el esbozo de una política migratoria coherente?	p.41
3.3. La CPD en la implementación de la política migratoria: migración, gobernabilidad y derechos humanos en Mauritania	p.46
3.3.1. Gobernabilidad y derechos humanos en la política de desarrollo española	p.47
3.3.2. Las relaciones España-Mauritania en materia migratoria	p.48
3.3.3. El tratamiento de las migraciones en Mauritania	p.51
3.3.4. Efectos colaterales de la política migratoria española	p.55
3.3.5. Conclusiones	p.58
3.4. El modelo migratorio del islam súfi en Senegal como factor de desarrollo: el caso de la cofradía mouride	p.60
3.4.1. Introducción	p.60
3.4.2. Los orígenes del movimiento mouride	p.62
3.4.3. Relaciones entre el estado senegalés y la cofradía mouride. La expansión transnacional de la cofradía	p.62
3.4.4. El desarrollo urbano de Touba	p.64
3.4.5. Sistema de remesas mouride	p.68
3.4.6. Conclusión	p.69
4. Conclusiones	p.70

Anexo: Tablas 8 y 9: Acuerdos firmados con Mali y Senegal en materia migratoria y su grado de concretización

p.74

5. Bibliografía

p.77

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Coherencias Internas y Externas

- Se aprecia una evolución dentro de los órganos de la Administración acerca de la compleja relación entre la migración y el desarrollo. Los técnicos de la Administración reconocen mayoritariamente que el desarrollo es un fin en sí mismo y que no frenará necesariamente la inmigración.
- La política migratoria española está plenamente en consonancia con los planteamientos teóricos del enfoque global europeo que ha contribuido a configurar: la corresponsabilidad, la gestión compartida, y la coherencia con el desarrollo de los estados socios a través de respuestas integrales. La política migratoria española presenta una gran coherencia discursiva. Sus actores reconocen y reiteran que la política migratoria se basa en tres pilares: el control migratorio, la gestión de flujos y la cooperación al desarrollo. Aunque estos tres pilares pueden chocar entre sí, lo cierto es que, internamente, existe cierta racionalidad dada la prevalencia de uno de los pilares (el control migratorio) sobre el resto.
- En las declaraciones y planes aparecen referencias a los derechos de los migrantes y a la gobernabilidad democrática e, incluso, los acuerdos migratorios incluyen cláusulas sobre derechos humanos. Los responsables de la Administración aceptan en sus discursos que la política migratoria debe implementarse respetando los derechos de los migrantes y defienden que así se hace en las formaciones y capacitaciones técnicas que realizan en los países africanos.
- En la Administración existe sensibilidad hacia la necesidad de dirigir sus acciones hacia el desarrollo, y según refieren diferentes actores, se están haciendo esfuerzos para poder cumplir los compromisos con los países de origen y se están buscando fórmulas que tengan presente el desarrollo. Cabe destacar que el reglamento de extranjería recientemente aprobado, en su disposición adicional primera parece ofrecer una nueva vía a la contratación de extranjeros siempre que la oferta de empleo se encuadre dentro de un proyecto de cooperación al desarrollo financiado con fondos públicos.

2. Incoherencias internas y externas

- La política de desarrollo ha recibido interferencias y ha quedado condicionada a los intereses de la política migratoria, muy centrada en reducir la llegada de migrantes y en asegurarse que algunos países como Senegal, Mali y Mauritania acepten colaborar en el control y la readmisión de sus nacionales. Así lo indican

los fondos destinados a cooperación policial o a ayuda humanitaria, o el incremento de la ayuda a estos países. Estos fondos no sólo dejan entrever la supeditación de la AOD a la política migratoria española, sino que hay casos en los que han sido claramente contrarios a los objetivos de reducción de la pobreza, derechos humanos y gobernabilidad democrática que se enuncian como objetivos de la cooperación española.

- En la práctica, el enfoque de derechos en las acciones de la política migratoria española hacia África está supeditado a los procedimientos de control migratorio. Cuando el control migratorio se ejerce en terceros países con la colaboración española no existen vías para garantizar el acceso de los migrantes a los procedimientos de asilo. A pesar de las cláusulas sobre derechos humanos enunciadas en los acuerdos, la realidad es que es imposible supervisar la aplicación de los mismos a falta de mecanismos de control y supervisión.
- La mayor parte de los esfuerzos realizados por la Administración han ido dirigidos a la lucha contra la inmigración irregular, quedando la gestión de flujos y las acciones de migración y desarrollo en una posición secundaria. Además, estos dos últimos pilares del enfoque global son instrumentalizados, ya que tanto el contingente como la ayuda al desarrollo son utilizados como herramientas de negociación o moneda de cambio para asegurarse la colaboración de estos terceros estados en cuestiones de control migratorio.
- Las alternativas a la migración irregular siguen siendo muy escasas y, hasta ahora, muy pocas personas han podido beneficiarse de dichas vías (visados de estudios, contingente...). Las vías legales, ofrecidas como contrapartidas, no aparecen en los acuerdos como obligaciones de España, sino que quedan condicionadas a la situación del mercado laboral. En el actual contexto de crisis económica, esas alternativas son muy limitadas o casi inexistentes.
- La Tarjeta Azul contemplada en la nueva Ley de Extranjería agudizará el déficit de profesionales en muchos países africanos, especialmente grave en los casos de profesionales sanitarios o sociales. Esta fuga de cerebros, incompatible con el desarrollo de los países africanos, sólo podrá equilibrarse con medidas que potencien la circularidad en los movimientos, de forma que se produzca un retorno de conocimientos y experiencias.
- España está destinando AOD a la construcción de políticas migratorias en los países de la CEDEAO. Sin embargo, no está claro qué políticas migratorias tendrán mejores impactos sobre el desarrollo o cómo las políticas de desarrollo deben incorporar la reflexión sobre la migración. Tampoco parece existir un modelo de política migratoria, sino que, por el momento, la ayuda está dirigida a fomentar el diálogo. No hay un conocimiento previo ni una identificación clara de

los interlocutores y decisores de las leyes migratorias de estos países, ni de sus dificultades de aplicación.

- La migración apenas aparece en los PERP de Mauritania y Mali, por lo que el intento de crear y fortalecer políticas migratorias parece no alinearse con las prioridades establecidas por estos países.
- La apropiación también presenta dificultades, puesto que los intereses españoles de control divergen de los objetivos de países como Mali y Senegal, interesados en preservar un espacio transnacional de movilidad que les permita obtener remesas.
- El proceso de la CPD resulta todavía bastante desconocido para los actores técnicos que implementan la política migratoria. Tampoco parece que la coherencia de políticas sea una prioridad o que se hayan creado mecanismos para garantizarla. Esto, unido a la inexistencia de un sistema que permita medir el impacto de la política migratoria en el desarrollo, dificulta enormemente el avance en CPD.
- Las dificultades para obtener información y datos señalan la necesidad de mayor transparencia respecto a la negociación, implementación de los acuerdos, así como de los fondos destinados a la cooperación policial.

II. INFORME: COHERENCIA DE POLÍTICAS ESPAÑOLAS HACIA ÁFRICA: MIGRACIONES

1. Introducción y Metodología

La política migratoria ha adquirido en los últimos años un mayor protagonismo en la política exterior española. Este Informe, realizado por la Línea de Migraciones del Grupo de Estudios Africanos analiza la coherencia de dicha política migratoria hacia África a partir de tres estudios de caso: Senegal, Mali y Mauritania.

Tras los incidentes de Ceuta y Melilla de 2005 y el incremento de la llegada de migrantes procedentes de África Subsahariana a las costas canarias en 2006, España desarrolló una serie de medidas para frenar la migración actuando en los países de origen, y desplegando una estrategia diplomática en los países de África Occidental. El enfoque español, que ha sido también promovido en los foros europeos, se basa teóricamente en el diálogo político con los países africanos, en el principio de corresponsabilidad, y en el tratamiento integral del fenómeno migratorio. Ese enfoque global se ha plasmado en la práctica en la firma de acuerdos marco, también llamados de tercera generación, con países de África Occidental, que incluyen tres pilares: la contratación en origen —acuerdos de regulación de flujos legales de trabajadores—, el control de flujos —medios para fortalecer la capacidad de los estados africanos para controlar sus fronteras y acuerdos de readmisión—, y la ayuda exterior —la cooperación al desarrollo—.

Igualmente, España ha contribuido con diez millones de euros al fondo de la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO) para las migraciones y está promoviendo la incorporación del fenómeno migratorio a las políticas públicas de estos países. De estas medidas subyace la creencia en que ninguno de los estados del África Occidental tiene una política migratoria. También parece aceptarse la idea de que a través de los fondos para la CEDEAO se puede promover el establecimiento de políticas migratorias efectivas y se puede capacitar a los agentes estatales responsables de estas acciones. En ocasiones se asume que los estados del África Occidental están interesados en establecer políticas migratorias que se ajustan a los intereses españoles y europeos (y que ello creará sinergias favorables para el desarrollo), o que se puede fomentar su interés si se les dota y capacita con la ayuda pertinente.

En este contexto, nos centramos en el compromiso español con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como vía para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Según la OCDE, la CPD persigue que todas las políticas de los países miembros apoyen el desarrollo, evitando interferencias negativas entre políticas (OCDE 2003, 2). En definitiva: "asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno

no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo, y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo” (Alonso et. al. 2010, 2). Esta definición aplicada al ámbito migratorio implicaría analizar si los objetivos y resultados de la política de desarrollo española se ven o no perjudicados por la política migratoria, y si la política migratoria española apoya los objetivos de desarrollo.

Así, hemos intentado realizar una aproximación a las implicaciones que los acuerdos migratorios pueden tener para la CPD, o a los posibles efectos de la política migratoria en algunos ámbitos prioritarios de la cooperación española como son la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática. No obstante, en esta investigación hemos intentando apuntar no sólo a la coherencia horizontal, sino también algunos aspectos derivados de las múltiples dimensiones de la coherencia que nos permiten ir más allá del concepto de la OCDE adoptado por España. De este modo, en el punto dedicado a la evolución del marco normativo en las políticas migratorias de los países de la CEDAO se cuestionan algunos supuestos que han guiado el diseño de la política migratoria española hacia África Occidental y que podrían no corresponder con la realidad de la región, lo que incidiría negativamente en la CPD, al no tratarse de políticas adecuadas y pertinentes para el desarrollo del estado socio. En esta misma línea argumental, en el capítulo sobre la cofradía mouride se realiza una aproximación a la capacidad de maniobra y decisión de los actores locales no estatales respecto al diseño e implementación de las políticas migratorias, mostrando claramente cómo los intereses de determinados agentes locales pueden chocar con los intereses de España, lo que interferiría en el avance de la política migratoria española y en su coherencia respecto al desarrollo del estado socio.

Para realizar la investigación se ha utilizado una metodología diversa y flexible, partiendo de la investigación académica en fuentes primarias y secundarias, y utilizando como método principal el estudio de caso, incluyendo visitas a terreno con entrevistas a los principales actores internacionales, españoles y locales —administración, ONG, agencias, delegación de la UE y académicos—. Se han escogido como países de estudio Mauritania, Mali y Senegal, tres países del África Occidental con los que España ha mantenido y mantiene una intensa colaboración política y económica, motivada por su peso específico en términos de seguridad y migraciones, y también en algunos casos por intereses comerciales, como es el caso de la pesca en Mauritania y Senegal.

Hemos perseguido un enfoque que permitiera analizar los procesos, es decir, la influencia mutua en el establecimiento de las respectivas políticas, lo que nos ha posibilitado aproximarnos a cuáles han sido los espacios de negociación, los

términos conflictivos, las cesiones, las supeditaciones, etc. La perspectiva de los agentes entrevistados, sobre todo de la sociedad civil, ha aportado valiosas informaciones en lo relativo a la gobernabilidad. Se ha pretendido, por tanto, formular una interpretación que permita comprender los intereses que están detrás del esfuerzo diplomático español, así como de los contextos, lógicas e intereses que están confluyendo en el diseño, transformación y puesta en marcha de las políticas migratorias de Senegal, Mauritania y Mali, incidiendo en aquellos aspectos que pueden favorecer o perjudicar el desarrollo de dichos países.

2. Contexto: la Política Migratoria Española hacia África, de los Documentos al Discurso

La política migratoria española es una política pública compleja¹, en cuanto que sus competencias recaen en diversos órganos de la Administración, que a su vez corresponden a distintos niveles (estatal, autonómico, local). Desde el año 2004, con la aprobación del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000², la política migratoria española queda estructurada en los siguientes pilares:

- la gestión ordenada de los flujos migratorios según las necesidades de mano de obra del mercado español;
- la lucha contra la inmigración irregular y la trata de seres humanos;
- la integración de los inmigrantes;
- la cooperación internacional con la UE y con los países de origen.

Posteriormente, la Ley Orgánica 2/2009 del 11 de diciembre, que reforma la Ley orgánica 4/2000 del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 2 bis j. recoge la actual dimensión exterior de la política migratoria española, haciendo referencia a "la promoción del diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito de inmigración, mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo". No obstante, la mayor parte del contenido específico de la actual política migratoria española hacia África se encuentra recogido en los acuerdos bilaterales firmados con los países de origen, en el Plan África I y II, e

¹ Se rige por una normativa que regula los asuntos de inmigración (regulación de la entrada y permanencia de extranjeros en el país) y emigración (salida y retorno de españoles) que afectan a España. En nuestro caso nos centraremos en las políticas relativas a inmigración, cuya normativa reguladora nacional estaría integrada, según el Ministerio de Trabajo e Inmigración, por: a) Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en su redacción dada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre y 2/2009, de 11 de diciembre); b) Constitución española; c) Régimen de Asilo; y d) diversos reales decretos, órdenes y normativa complementaria (integración, medidas administrativas, medidas fiscales, etc.). Además de esto, se dispone de todo un arsenal jurídico a nivel europeo e internacional, al que se suma la jurisprudencia existente al respecto.

² Mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

incluso en los Planes Directores de la Cooperación Española, siempre en teórica concordancia con la normativa y enfoque de la Unión Europea.

Las principales competencias de la política migratoria española hacia África recaen en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Resulta significativa la internacionalización de algunos de estos Ministerios derivada de la importancia del fenómeno migratorio en la agenda española y de la voluntad de ampliar las acciones de la política migratoria española en su dimensión internacional.

En España, el enfoque de la política exterior hacia África en cuestiones migratorias no comienza con el primer Plan África. Sus primeras apariciones, un tanto marginales, se remontan al Plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España 2001-2004), que ya pretendía ofrecer una respuesta integral y global al fenómeno migratorio, incluida la relación con terceros estados. También en 2002 el gobierno presentó el Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002 (el llamado Plan Aznar), que aspiraba a articular las relaciones entre España y África con un enfoque muy centrado en las migraciones que pretendía incluir cierta condicionalidad negativa en relación a la ayuda al desarrollo (postura defendida por Aznar en el Consejo Europeo de Sevilla en 2002, que finalmente no fue aceptada), y que recogía incluso la firma de acuerdos de readmisión con los países de origen. Tras los acontecimientos de Ceuta y Melilla en 2005 y la llegada de migrantes africanos en cayuco a las Islas Canarias en 2006, el gobierno proclamaba su firme "lucha contra la inmigración irregular", llevando las migraciones a la agenda europea³.

Aunque la UE ya había introducido cuestiones migratorias en su diálogo político y económico, es crucial el papel de España y Francia en la europeización de la política migratoria, motivadas por su situación particular como frontera sur de Europa en un contexto de aumento de las migraciones desde África hacia sus territorios. A partir de la cumbre de jefes de estado y de gobierno de la UE en Hampton Court en 2005 comienza a perfilarse el enfoque global de la UE, impulsado por las aportaciones españolas y adoptado por el Consejo Europeo en

³ La ausencia de fronteras internas en la UE garantiza un espacio de "libertad, seguridad y justicia" a sus ciudadanos gracias, entre otras acciones, a políticas comunes de control de fronteras y de visados, que fueron desarrollándose desde los Acuerdos Schengen (1985), hasta llegar a su concreción en el Tratado de Ámsterdam y en el Consejo Europeo de Tampere (1999), en donde ya se perfilan los objetivos de una política común en materia de inmigración y asilo. Las políticas europeas hacia África, influidas por las relaciones histórico-coloniales, se engloban dentro de las relaciones de la UE con los países ACP (África, Caribe y Pacífico), enmarcadas por el Acuerdo de Cotonú, la Política Europea de Vecindad (PEV) y las Cumbres UE-África. Con el Acuerdo de Cotonú del año 2000 (evolución del Convenio de Lomé de 1975), un acuerdo eminentemente comercial, la UE pretendía continuar en su objetivo de erradicar la pobreza en dichos estados, "integrándolos" a su vez en la economía mundial. Pero ya en ese acuerdo, en su artículo 13 apartado 5, se recoge el compromiso de los estados firmantes de readmitir a aquellos de sus nacionales que residan de forma irregular en otro estado firmante. La condicionalidad de la ayuda a las evoluciones en materia de democracia y derechos humanos en los estados socios, que ya aparecía en Lomé, se amplía así a la condicionalidad migratoria.

diciembre de 2005, constituyéndose como la dimensión exterior de la política migratoria europea⁴. Basado en el principio de corresponsabilidad, su marco de actuación recoge tres ámbitos de cooperación estratégica: a) mejorar la organización de la migración legal; b) reforzar la prevención y la lucha contra la migración irregular; c) maximizar las ventajas mutuas de la migración y el desarrollo.

El surgimiento del Plan África 2006-2008 estuvo provocado por el impacto en la opinión pública del fenómeno migratorio y pretendía establecer una estrategia para dar base a las acciones españolas en el continente. En el Plan África 2006-2008 se presentan los componentes del enfoque global español, que recoge como tercer objetivo general de la política española en África "el fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios" (MAEC 2006, 33). La selección de países de interés prioritario y de interés específico tuvo como criterio, entre otros, su importancia en términos migratorios. Por otro lado, las líneas de acción que se determinaron para el cumplimiento de los objetivos propuestos no estaban acompañadas de líneas presupuestarias ni de indicaciones precisas sobre quién y cómo ejecutaría las acciones, por lo que los medios puestos a disposición de los diferentes actores españoles no se especificaron ni quedaron claros en ningún momento. En 2009 vio la luz un segundo Plan África, cuya formulación debía haber sido depurada, algo a lo que hubiera podido contribuir una evaluación formal del Plan África 2006-2008⁵. Así, en el Plan África 2009-2012 se incluyen explícitamente objetivos transversales (derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático), pero a nivel de contenidos se caracteriza por la continuidad con el Plan anterior.

En este segundo Plan África, el planteamiento y desarrollo teórico de la política migratoria gana en cuanto al orden de la presentación respecto al primero, correspondiéndose totalmente con el enfoque global europeo. En el objetivo cuatro del segundo Plan África se hace referencia a la consolidación de la asociación con

⁴ La Estrategia de la UE hacia África (de diciembre de 2005), centrada en la buena gobernanza, la paz, la seguridad, y el desarrollo económico, aborda también cuestiones relacionadas con las remesas y la fuga de cerebros. Este enfoque se siguió desarrollando en la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo (Rabat, 2006) y en su Plan de Acción, y en otros encuentros clave como la Conferencia UE-UA (Trípoli, noviembre de 2006), o el I Foro Mundial de Migraciones y Desarrollo (Bruselas, julio de 2007). Finalmente queda recogido en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (octubre de 2008), en el que a pesar de las declaraciones de intenciones que implica el enfoque global, predomina el peso específico del control migratorio frente a los otros ejes. El Tratado de Lisboa, firmado en 2008, recoge todo el acervo Schengen y refuerza la cooperación entre estados miembros, estableciendo competencias compartidas entre la UE y los estados miembros en varios ámbitos entre los que se encuentra la cooperación y las cuestiones de control migratorio ("espacio de libertad, seguridad y justicia"). Finalmente, el Programa de Estocolmo (2010-2014), la nueva agenda europea para asuntos de justicia e interior, recoge también la cuestión migratoria pero centrándose demasiado en aspectos securitarios (devoluciones, control migratorio), mostrando una vez más las debilidades de la UE para legitimar su postura al no apostar por un verdadero enfoque global, lo que puede obstaculizar los avances en CPD.

⁵ En el Plan África 2009-2012 se incluye un anexo titulado "Principales actividades realizadas en el marco del Plan África 2006-2008", que no pasa de ser una simple enumeración de acciones.

África en materia migratoria, que se pretende alcanzar mediante tres líneas de acción, que son los tres pilares de la política española hacia África: organización de la migración legal, lucha coordinada contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con seres humanos, y migración y desarrollo.

En cuanto a la política de desarrollo, la presencia de la migración en los documentos de la cooperación no ha estado exenta de dificultades, debido a las diferentes visiones sobre las relaciones entre migración y desarrollo y a las resistencias de algunos actores del desarrollo ante el riesgo de supeditación de la política de cooperación a otros intereses estratégicos del estado. En el Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) para el período 2009-2012, el binomio migración y desarrollo aparece por primera vez como una prioridad sectorial. El objetivo general en este sector es "fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso" (AECID 2009, 157). Este objetivo general pretende ser alcanzado a través de cinco objetivos específicos, que son exactamente los mismos que los propuestos en la línea de acción sobre migración y desarrollo del cuarto objetivo del segundo Plan África (Consolidación de la asociación con África en materia migratoria). Curiosamente, en el tercer PDCE no se menciona en ningún momento ni el primer ni el segundo Plan África, mientras que en éste último sí se recuerda "que según lo establecido en el III PDCE, España seguirá impulsando durante los próximos años su enfoque en materia de migración y desarrollo tanto en el ámbito de Naciones Unidas [...] como en el ámbito de la UE y en el contexto euroafricano" (MAEC 2009, 58).

El III PDCE intenta hacer una aclaración con respecto a las políticas migratorias y el desarrollo: "la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio no tienen una relación de causalidad inmediata [...] La lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro, y que es parte esencial de la política exterior de España..." (AECID 2009, 156). La conciencia de un riesgo de instrumentalización de la cooperación en beneficio de la política migratoria provoca que en el III PDCE se afirme que "la política de cooperación en materia de migraciones y desarrollo tiene sus propios objetivos y prioridades geográficas, ligados a los indicadores de desarrollo y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que no se incluirá como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ninguna actividad orientada al control-regulación de flujos migratorios" (MAEC 2009). Sin embargo, entre las organizaciones sociales y la academia existe

un debate abierto sobre la utilización de la AOD en determinados ámbitos, como el de gobernabilidad democrática, para la realización de actividades que directa o indirectamente tienen como objetivo la gestión del fenómeno migratorio, lo cual no computa en el sector migración y desarrollo, dado que no se trata de actividades de codesarrollo. En este caso, nos referimos a la AOD gestionada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, o el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Para la selección de las prioridades geográficas del III PDCE se establecieron tres criterios: los indicadores de desarrollo, la presencia y capacidad institucional de la Cooperación Española en el país socio, y los posibles marcos de asociación en el país. Entre los países prioritarios en África Subsahariana (más Mauritania) es patente su inclusión por su relación con las migraciones: seis de ellos son considerados con un nivel de desarrollo medio (Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, Sudán y Namibia), y los nueve restantes pertenecen a la categoría nivel de desarrollo bajo. No aparecen países como Burkina Faso, Chad o República Centroafricana, a pesar de ser países con elevadísimos índices de pobreza, debido posiblemente a la falta de presencia institucional española por los escasos intereses estratégicos comerciales, pesqueros y de seguridad energética de España. En el caso de algunos países de interés estratégico para España, la falta de presencia institucional no fue un obstáculo para su inclusión como países prioritarios de la cooperación, abriéndose en ellos nuevas embajadas (como en los casos de Sudán, Mali, Cabo Verde, Guinea Conakry, Guinea Bissau y Níger).

En cuanto a la Estrategia Sectorial Migración y Desarrollo, cabe destacar que "es la única que no ha sido desarrollada todavía, ni es probable que lo sea"⁶, a pesar de que una de las intenciones del III PDCE era la generación de una política coherente en este ámbito. A nivel institucional, existe una sola técnica en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) encargada de este ámbito, y en AECID no es posible encontrar ningún técnico que trabaje directamente sobre este sector, del que la mayor parte del personal de la cooperación intenta desmarcarse, por lo que termina siendo terreno del personal diplomático del MAEC. Aquí, el rol principal en migración y desarrollo recae en la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios que se ocupa de ejercer el papel de coordinador entre los actores implicados (principalmente AECID, Ministerio de Trabajo e Inmigración, y Ministerio del Interior). Según la técnica encargada del sector en DGPOLDE⁷, la única visión estratégica existente es la que aparece en el Plan Director, que "sería necesario revisar en base a lo que ya se ha

⁶ Entrevista personal con la Responsable en Migración y Desarrollo en DGPOLDE, Madrid, mayo de 2011.

⁷ Entrevista personal con la Responsable en Migración y Desarrollo en DGPOLDE, Madrid, mayo de 2011.

evaluado" (haciendo referencia a las remesas), afirmando también que en concordancia con los principios de la Declaración de París, habría que "concentrarse y tender a reducir prioridades, transversalizando las migraciones y el desarrollo".

Según los técnicos entrevistados, la prioridad del sector migración y desarrollo ha sido baja, constituyéndose como un sector muy politizado que en la práctica no ha sido desarrollado (ni a nivel de concepto, ni de estrategia), y sobre el que apenas se han realizado formaciones ni convocatorias específicas. Si observamos las cifras, comprobamos que en 2009⁸ la Administración General del Estado dedicó un 0,13% de la AOD al sector migración y desarrollo (3.739.855 euros), si bien sólo un 0,04% (352.374 euros) fue destinado a dicho sector en África Subsahariana⁹. En contraste con esta evidencia, la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del MAEC nos transmite que las migraciones "son una prioridad número uno" en la estrategia de España en África, dado que España "ejerce un liderazgo natural por la proximidad geográfica, por el volumen de ayuda destinado a África, y por el drama humano"¹⁰. Según esta DG, el sector estratégico "es cada vez más importante" aunque reconoce que "con AECID hay una relación peculiar" y que "esta idea no es bien recibida en la agencia". El discurso de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios muestra que se sigue percibiendo la cooperación como una herramienta para el arraigo: "tenemos que hacer que se creen sinergias, fomentar políticas de codesarrollo con la diáspora, y orientación parcial hacia proyectos para que la gente se quede en el país de origen, a través de la capacitación profesional". Del mismo modo, percibe que la inmigración irregular es negativa para el estado de origen y para el estado receptor ("llegan de forma desordenada, en aluvión, el sistema de acogida no está preparado"; "hay límites en la capacidad de acogida"; "el sistema colapsa y les condena a la indigencia").

Según otros técnicos entrevistados, en el Ministerio de Trabajo e Inmigración existe sensibilidad hacia la necesidad de dirigir sus acciones hacia el desarrollo: se están haciendo esfuerzos para poder cumplir los compromisos con los países de origen y "se están buscando fórmulas que tengan presente el desarrollo"¹¹. Cabe destacar que la disposición adicional primera del Reglamento de Extranjería recientemente aprobado parece ofrecer una nueva vía a la contratación de extranjeros, siempre que la oferta de empleo "se encuadre dentro de un

⁸ A partir de este PACI, los datos sólo aparecen desglosados según los sectores reconocidos por el CAD, entre los que no se encuentra Migración y Desarrollo.

⁹ Datos procedentes del Seguimiento PACI 2009.

¹⁰ Entrevista personal con el Subdirector de Asuntos Consulares y Migratorios, Madrid, mayo de 2011.

¹¹ Entrevista personal con la Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, abril de 2011.

proyecto de cooperación al desarrollo financiado con fondos públicos”¹², caso en el que la concesión de la autorización de residencia y trabajo, competencia del titular de la Dirección General de Inmigración, no estará condicionada a la valoración de la situación nacional de empleo, sino que dependerá de un informe favorable de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Por parte del Ministerio del Interior no se asume directamente que sus acciones en materia migratoria deban tener un impacto positivo en el desarrollo, aunque en su discurso se concibe la lucha contra la migración irregular como un medio para proteger a los migrantes del tráfico de personas y para impedir muertes en el mar. Sus acciones en el sector de la gobernabilidad (cooperación policial) se orientan fundamentalmente al fortalecimiento de los cuerpos de seguridad de los estados africanos. Desde el Ministerio de Interior nos indican que se trata de formaciones técnicas (gestión de fronteras, salvamento, etc.), en las que se introducen materias relativas al trato adecuado a los detenidos y a la perspectiva de derechos. Otra cuestión sería cómo esto es internalizado por los miembros de los cuerpos de seguridad de los estados africanos, en función de las normas nacionales existentes y de la costumbre.

A partir de los documentos analizados y de las entrevistas realizadas, se puede concluir que aunque existe una posición oficial que defiende un determinado enfoque de la política migratoria recogido en el Plan África, los actores institucionales ofrecen diferentes perspectivas y diferentes modos de abordar sus respectivas competencias, lo que influye sin duda en las decisiones que se toman. Si bien cierta heterogeneidad es inevitable en cualquier institución, incluida la Administración, es necesario asegurar unos objetivos comunes compartidos, de modo que diferentes organismos compartan metas comunes para asegurar un mayor impacto en el desarrollo.

3. ¿Política Migratoria Orientada al Desarrollo? Del Concepto Minimalista de la CPD a las Múltiples Dimensiones en la Práctica

Analizar la CPD en la política migratoria española resulta complicado teniendo en cuenta que, por el momento, no hay en funcionamiento un sistema que permita medir el impacto de las acciones de la política migratoria en el desarrollo. Además, la construcción de un sistema de indicadores de impacto debería tener en cuenta todos los sectores del desarrollo en los que puedan incidir estas políticas, desde la gobernabilidad a la salud, pasando por los derechos humanos o la lucha contra la pobreza. Determinar qué acciones forman parte de la política migratoria ya es de

¹² Nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería, disposición adicional primera, atribución de competencias en materia de informes, resoluciones y sanciones.

por sí complicado, teniendo en cuenta la diversidad de actores y la distribución de competencias en materia migratoria, y también que algunas de esas acciones no sólo se corresponden con la política migratoria sino que se sitúan en la intersección de ésta con otras políticas, como seguridad o defensa; sin olvidar, como ya hemos señalado, que determinadas acciones se ejecutan con fondos de AOD, particularmente en el sector de la gobernabilidad.

Una crítica recurrente hacia la política migratoria (no olvidemos que según el enfoque global también incluye la cooperación) consiste en alegar que no deben utilizarse fondos AOD para su implementación, puesto que el objetivo de la política de desarrollo es la lucha contra la pobreza y no la gestión migratoria. Sin embargo, en el caso español cabría preguntarse, en primer lugar, cuáles son los objetivos de la política de desarrollo y hasta qué punto quedan condicionados por los intereses de política exterior española. La AECID depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, por lo que los intereses de España en política exterior condicionan las líneas de actuación de AECID. Como podemos leer en el artículo tres de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional: "La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del estado y se basa en el principio de unidad de acción del estado en el exterior". Así, las prioridades geográficas y sectoriales "responderán a los objetivos de la política exterior del estado" (artículo cinco), teniendo en cuenta además que los objetivos (artículo tres) a través de los cuales la política de cooperación española pretende contribuir a la erradicación de la pobreza, por su ambigüedad, dejan lugar para todo tipo de acciones. Al confirmar que parte de la AOD se gestiona con fines que corresponden a los intereses de España en determinados ámbitos incluidos en el ámbito de ayuda al desarrollo, pero diferentes a la lucha contra la pobreza en sentido estricto (algo que ya ha sido señalado en varios informes¹³), hay que tener en cuenta que esas acciones pueden ser computadas como AOD según el CAD porque son justificadas como desarrollo en un sentido más amplio. Una opción para disponer de un marco de referencia más conciso sería enfocar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que de este modo podríamos preguntarnos hasta qué punto las diferentes acciones de la política migratoria contribuyen a alcanzar los ODM o dificultan su cumplimiento.

No obstante, más allá del CAD y en línea con los principios de la Declaración de París, el *quid* de la cuestión se encuentra en la apropiación y en la alineación: sólo si la migración está presente en los diferentes documentos o estrategias de desarrollo de los países africanos, sólo si el establecimiento de políticas migratorias y de mecanismos de gestión y control de las migraciones es una prioridad para los

¹³ Véase por ejemplo el Informe de ENTRECULTURAS y ALBOAN (2011) *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del Primer Plan África*, Madrid y Bilbao.

estados africanos, tendría justificación destinar AOD a dichas acciones, particularmente el apoyo a la construcción de políticas migratorias, acción que se incluye en el sector gobernabilidad. En líneas generales, una mirada rápida a los Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza (PERP) indica que en la mayor parte de los países del África Subsahariana apenas se reconoce la migración como una variable que influye en el desarrollo y si lo hace, aparece mayoritariamente de manera negativa (Black 2009).

Tabla 1: La Migración en los Planes Estratégicos de Reducción de la Pobreza

	Primer Plan	Segundo Plan
Mali	-	<ul style="list-style-type: none"> • El retorno de los migrantes es uno de los factores que crea una alta demanda de empleo. • Los flujos migratorios son un factor de riesgo del VIH. • Declara que el plan actual aborda el problema de los flujos migratorios externos e internos, y las transferencias de fondos de los malienses. • Se propone asentar a los jóvenes y reducir el éxodo rural y las migraciones. • Armonización del libre movimiento de personas y bienes.
Mauritania	<ul style="list-style-type: none"> • La incidencia de la pobreza es mayor debido a factores externos como los flujos migratorios. Incremento de la pobreza en Nuakchot por la migración procedente del resto del país. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los mauritanos del exterior tienen un papel en la transferencia de conocimiento y tecnología. • La industria petrolera puede acarrear peligros demográficos como la atracción de migración externa e interna, que puede ejercer una presión significativa sobre el empleo y acarrear problemas de seguridad. • Los recursos del gas y el petróleo pueden potenciar los flujos migratorios. • Objetivo: crear una política de inmigración dirigida a atraer mano de obra cualificada que pueda contribuir al desarrollo del país. • Desarrollo de otras ciudades para frenar la migración hacia la capital. • Derechos de los trabajadores.
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas emigradas como posibles socios en la revitalización de la economía de las zonas rurales. • Crear incentivos para que los migrantes inviertan en el sector de la producción agrícola. • Pobreza y falta de acceso a los bienes y servicios básicos genera éxodo rural, y problemas en las zonas urbanas. • Problema de los <i>talibés</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución positiva de la migración: transferencias de fondos e inversión • La migración anclada en los valores y normas sociales, y en el capital social. • Medidas de educación, formación y empleo para desalentar la migración. • Política inclusiva de empleo que mejore la participación de los emigrantes. • Desarrollar la diáspora senegalesa, cuyo potencial está desaprovechado por la falta de conocimiento y de datos de la misma, la falta de organización de las autoridades senegalesas y de los migrantes, y la falta de información de los senegaleses del exterior sobre las oportunidades en el país. - Gestionar y localizar a la población senegalesa: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Sensibilizar sobre los riesgos de la migración clandestina, ❖ Asistencia social y repatriación de los

		<p>senegaleses del exterior en dificultades,</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Portal de información. <p>- Política para implicar a los expatriados en el desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Capacitación de asociaciones de senegaleses, ❖ Desarrollo e implementación de una estrategia. <ul style="list-style-type: none"> • Migración hacia la capital, procedente de ciudades secundarias y de las zonas rurales, con el riesgo de incrementar la pobreza de Dakar. Desarrollar núcleos urbanos secundarios. • Integración regional: favorecer la aplicación de las disposiciones legales y favorecer la libre circulación de bienes, servicios y mano de obra. • Repatriados: Plan de Retorno a la Agricultura.
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de los PERP de Mauritania, Senegal y Mali.

Entre los países que hemos analizado, Senegal es el que parece tener una visión más elaborada de la migración, tanto interna como externa. Aunque en el primer PERP hay algunas menciones breves, en el segundo aumenta la importancia concedida a la migración, así como las medidas previstas para incluir la migración en el desarrollo. Por su parte, Mali no abordaba en su primer PERP la migración, pero sí lo hace en el segundo. Sin embargo, estas menciones no han conducido, en la práctica, a la integración de la migración en las políticas de desarrollo. Por último, para Mauritania la migración aparece asociada a los peligros de la industria petrolera, que puede generar una mayor migración externa e interna.

Con todo, resulta complicado concretar cómo España está contribuyendo a crear políticas migratorias de manera bilateral o multilateral. Aunque varios interlocutores han insistido en el elevado grado de apropiación de las autoridades de Senegal, Mali y Mauritania de estas políticas y de los compromisos asumidos en Rabat, al ser preguntados sobre el modelo de política migratoria o por los puntos focales de contacto para la construcción de políticas migratorias, reconocen los problemas para identificar los interlocutores y decisores e identificar quién estaba a cargo de las competencias en materia migratoria, reconociendo también que no era muy diplomático indicar a las autoridades de otro país el tipo de políticas que debían implementar. Las actividades de la fundación pública FIIAPP en el sector migración y desarrollo son un ejemplo de las dificultades de operativizar los compromisos españoles adquiridos en Rabat: por ahora el esfuerzo se orienta a facilitar el diálogo, con un presupuesto considerable pero con un sistema de indicadores y objetivos no demasiado concreto, lo que dificulta la evaluación de las acciones.

Algo similar ocurre con el Fondo España-CEDEAO para el fortalecimiento de políticas migratorias, desarrollado a partir de la conferencia de Rabat de 2007. Fue

dotado con diez millones de euros que “todavía no han sido ejecutados debido a grandes retrasos”, que desde AECID se atribuyen a la “complejidad de gestión de un fondo compartido”, y a las debilidades institucionales de la CEDEAO. En su convocatoria para la sociedad civil, realizada en 2009, han sido aprobados veinticuatro proyectos (ninguno en Mali y ocho en Senegal). En cuanto a la convocatoria para los proyectos de fortalecimiento institucional de los estados, desde AECID se hace referencia a las dificultades que han encontrado los estados africanos para presentar sus proyectos, a pesar del apoyo de las OTC. Para los técnicos de la cooperación “migración y desarrollo no es un sector con mucha apropiación, ni es una prioridad para la cooperación española” y “los tiempos han cambiado, no son los mismos que cuando se creó el fondo”¹⁴.

Si España persigue que su política migratoria se dirija al desarrollo, dicha política debería considerar los factores que conducen a las personas a optar por la migración y cuál es el impacto de esa migración en el desarrollo, y por otro lado, cómo los migrantes y la migración pueden contribuir al desarrollo si existen las políticas migratorias adecuadas. Sin embargo, las acciones en este sentido no han sido muy destacadas: no se dispone de suficientes estudios que permitan aumentar el conocimiento al respecto, y en la administración no parece existir un convencimiento real sobre la capacidad de los migrantes para producir impactos en el desarrollo. A nivel operativo, apenas existen proyectos en el sector migración y desarrollo, y en ninguna de las tres OTC existe personal encargado directamente de dicho sector, ni es reconocido como una de las prioridades de actuación.

Incluso los convenios AECID para ONG en el ámbito migración y desarrollo han sido reconducidos, eliminando el componente migratorio, como ocurre con el Convenio entre AECID y las ONG ACPP, FCEAR, ACSUR Las Segovias e IEPALA: “Acciones transnacionales para la mejora de las condiciones socioeconómicas y el desarrollo de la sociedad civil en África Occidental, Senegal, Guinea Bissau, Mali y Níger, y actividades de ámbito regional con países limítrofes”, con una duración inicial de cuatro años. En 2008 se realizó una reformulación del Convenio, en la que “se eliminó el poco contenido migratorio que de por sí ya tenía [...] está previsto realizar un encuentro en Mali sobre Migración y Desarrollo [...] después de la formulación, la parte de migraciones es inexistente”¹⁵. Según la técnica de ACPP en Dakar, la reformulación se realizó a raíz de un requerimiento de AECID, aunque previamente ya habían tenido lugar algunas reuniones al respecto. Tal vez la denominación inicial del convenio tuvo sentido al situar su inicio en un contexto en el que España estaba realizando un gran esfuerzo en el ámbito de las migraciones,

¹⁴ Entrevista con la AECID, Madrid, 15 de septiembre de 2011.

¹⁵ Entrevista personal con la Técnica de ACPP en Dakar, Senegal, diciembre de 2010.

pero el tiempo, el análisis y los nuevos posicionamientos, han ido alejándolo de las migraciones y vinculándolo simplemente al desarrollo, que realmente era el contenido concreto de las actividades.

Siguiendo con los convenios, MPDL desarrolla en Mali el Programa Integral de Codesarrollo en Marruecos, Mali, Níger y Países Limítrofes, que comenzó en 2007 y finalizará en 2011-2012. Según informan desde MPDL, "se pretende ligar los flujos migratorios al desarrollo local, basándonos en el fortalecimiento de capacidades"¹⁶. Además de la capacitación y dinamización de organizaciones y la financiación de microproyectos, uno de los ejes del convenio que interviene en las zonas de Bamako, Kayés y Kita (recordemos que Kayés y Kita son zonas de salida de migrantes hacia Europa) es la sensibilización sobre los riesgos de la emigración clandestina: "no queremos luchar contra la migración, sino aportar información sobre los riesgos y sobre la situación real en España". La inexistencia de personal específico dedicado al codesarrollo en la OTC es indicativa del puesto que ocupa el sector entre las prioridades españolas en el país (durante la solicitud de entrevistas para la presente investigación no tuvimos interlocutor en la OTC, pues se nos indicó que toda la información nos sería facilitada en la Embajada, y una vez allí ni siquiera se mencionó este Convenio, lo que muestra la escasa prioridad que se da al sector). Algunas afirmaciones de MPDL muestran la complejidad de intervenir en el sector, reflejando la ambigüedad de los resultados en cuanto a su relación con el desarrollo: "en los casos en los que las familias reciben remesas, hemos percibido cierta desincentivación de las acciones productivas [...] en el norte de Kita hay mucha gente que ya no piensa en marcharse. Antes no había nada, pero poco a poco se han ido implementando proyectos: centro de salud, formaciones, pequeñas actividades productivas y algunas personas te cuentan que ya no quieren irse"¹⁷. También resultan interesantes las reflexiones sobre las posibilidades de colaboración de la diáspora, para la que la falta de flexibilidad de la normativa actual constituye un obstáculo: "para no perder su residencia, hay personas que se quedan en el pueblo el tiempo máximo, seis meses y luego se ven obligados a volver a España"¹⁸. La existencia de mecanismos que facilitasen la movilidad permitiría que en contextos como el actual, en el que en España tampoco existen ofertas de empleo, la persona no tuviera necesidad de viajar de nuevo a España por miedo a perder su autorización de residencia.

Junto a este tipo de convenios, existen determinadas acciones de la cooperación española que en un principio fueron vinculadas al sector migración y desarrollo, como es el caso del Plan REVA y de las Escuelas Taller de San Luis de

¹⁶ Entrevista personal con la coordinadora de la sede de MPDL en Mali, enero de 2011.

¹⁷ Entrevista personal con la coordinadora de la sede de MPDL en Mali, enero de 2011.

¹⁸ Entrevista personal con la coordinadora de la sede de MPDL en Mali, enero de 2011.

Senegal, o del proyecto FORPEX, pero que desde la OTC de Dakar no se incluyen en el sector. Se trata de proyectos complejos que han recibido numerosas críticas (escasa relación con la migración, elevado importe, identificación deficiente, obstáculos en la ejecución, impacto mínimo, etc.)¹⁹, constituyendo un buen ejemplo de la confrontación de posicionamientos entre agentes y la politización del sector migración y desarrollo.

Además de la influencia de las acciones incluidas en la línea de acción en migración y desarrollo, habría que hacer referencia a cómo se orientan hacia el desarrollo las acciones de la política migratoria en materia de control migratorio y gestión laboral de flujos, lo que procederemos a abordar en los siguientes apartados relativos a los acuerdos migratorios y a la gobernabilidad democrática y los derechos humanos. Tal y como hemos señalado en la introducción, no nos limitaremos a la coherencia horizontal, sino que se abordarán algunos aspectos derivados de las múltiples dimensiones del concepto de coherencia, pues como veremos a continuación, en ocasiones las acciones españolas han partido de premisas cuestionables que pueden afectar a la política de desarrollo (como es el caso de la supuesta inexistencia de políticas migratorias en los países de África Occidental), o no se conocen suficientemente aspectos micro que inciden en la política migratoria y el desarrollo, tal y como ocurre en el caso de las remesas mourides.

3.1. Las políticas migratorias de los estados del África Occidental: la evolución del marco normativo

El propósito de este capítulo es analizar si existen políticas migratorias en los países del África Occidental, trazar sus características generales y examinar bajo qué condiciones internas y externas han ido evolucionando.

3.1.1. Desmontando el mito: en África Occidental existen políticas migratorias

Una de las preguntas que hemos formulado a diferentes actores institucionales a lo largo de la investigación es su diagnóstico sobre las políticas migratorias de los estados del África Occidental y, en particular, sobre Mali, Senegal y Mauritania. A veces la respuesta es que no se había realizado ese diagnóstico, al menos en términos de examinar leyes e instituciones con competencias en materia migratoria, y en otras se aludía directamente a los intereses de estos tres países en

¹⁹ Véase RUIZ-GIMENEZ, Itziar (coord.) (2011) *El Camino de Arena: crear redes para la vinculación de migración y desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

la firma de los acuerdos de cooperación con España. Por su parte, el segundo Plan África afirma:

“el fenómeno migratorio se ha caracterizado por la ausencia generalizada de regulación, lo que implica, con frecuencia, la desprotección del inmigrante y su familia —que incluye también la vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles—, la pérdida de un importante capital humano para los países, o la proliferación de fenómenos como el tráfico de migrantes y las redes de explotación de mujeres y niños.” (MAEC 2009, 28)

Esta ausencia generalizada de regulación es sin embargo matizable, puesto que como aquí se defiende, en los países de África Occidental existen políticas migratorias y regulaciones desde que estos estados alcanzaron la independencia.

El concepto de política migratoria aquí empleado es amplio y laxo, y no exige que esa política sea coherente y única, o que sea formal²⁰. Incluso aunque partamos del análisis de uno de los elementos supuestamente más racionales de esas políticas, como son las leyes migratorias, la política migratoria es una estructura de oportunidad (Castles 2004), y como cualquier política pública es un campo de juego donde se discuten ideas, se identifican algunas cuestiones como problemas, se forjan alianzas para resolverlos o incluso se persiguen al mismo tiempo objetivos contradictorios (Stone 2002). Por ello, para analizar y tener un diagnóstico sobre las políticas migratorias, hay que acercarse al conjunto de normas y prácticas, así como a los procesos de ideas y toma de decisiones a través de los cuales se generan y transforman.

Analizar la legislación migratoria interna es un punto de partida para analizar la coherencia de políticas. La legislación es sólo una parte de una política migratoria. Pero denota la voluntad de gestionar o regular una concepción del territorio y de la población. Su relación con la coherencia de políticas estriba en que los procesos de regulación están vinculados al Estado de Derecho, y a que parte de los fondos la cooperación española con estos países aparecen bajo la rúbrica de la gobernabilidad. Por eso nos acercamos a la legislación interna, es decir, a las leyes de extranjería y ciudadanía que regulan la entrada de “extraños” en el territorio, o que establecen mecanismos para acceder a la pertenencia a una determinada comunidad política; segundo, vemos cómo convenciones internacionales, regionales o acuerdos con otros países han influido en la normativa, en la creación de instituciones y en la práctica de la gestión migratoria; por último, se hará una breve mención a prácticas como el acceso al empleo, las expulsiones y deportaciones, la documentación exigida y proporcionada a los extranjeros y su diferencia con los nacionales, así como a las disputas fronterizas.

²⁰ Si así fuera, ni siquiera la política migratoria española podría ser calificada como tal.

3.1.2. Las primeras restricciones a la movilidad

Los países a los que hoy nos referimos como integrantes del África Occidental (Senegal, Gambia, Mali, Togo, Benín, Nigeria, Níger, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Sierra Leona, Liberia, Ghana, Costa de Marfil, Burkina Faso, y también Mauritania como antiguo miembro de la CEDEAO, a caballo con el Magreb), han conformado históricamente una unidad económica y un espacio de movilidad para su población. La movilidad ha sido una respuesta a las condiciones geográficas, políticas y socio-económicas que se ha insertado asimismo en la cultura, en los modelos y formas de vida, y en las estructuras económicas de los estados. A ese espacio de movilidad contribuyeron de manera fundamental la esclavitud y la colonización, pues supusieron movimientos masivos de población hacia el litoral, hacia las plantaciones de cacao o hacia los proyectos de infraestructuras, minas etc. Así se creó históricamente un espacio con polos de mayor actividad y desarrollo. Al mismo tiempo, la colonización configuró una demarcación de fronteras.

La diferenciación entre la migración interna y externa se consolidó al mismo tiempo que se consagraron las fronteras, tras las independencias, cuando los propios gobernantes africanos empezaron a regular el territorio y a controlar quiénes formaban parte de sus comunidades políticas. Así lo atestiguan los primeros códigos de nacionalidad que aparecieron en los años sesenta (Senegal y Mauritania en 1961, y Mali en 1962) y que distinguían entre nacionales y extranjeros. También en los años sesenta y setenta aparecieron las primeras normas de los países independientes que establecían condiciones de entrada y residencia en sus territorios y, por tanto, que definían las primeras restricciones a la libertad de movimiento y lo que hoy es objeto de tanto interés, la inmigración irregular. Países como Gambia, Liberia, Nigeria, Senegal y Sierra Leona promulgaron normas que definían criterios de admisión en sus territorios, y establecían categorías de personas inadmisibles, entre ellas, personas sin medios, locos, pobres, criminales, indeseables, sin empleo, sin pasaporte válido, prostitutas, personas sujetas a una orden de deportación e incluso en algunos casos a comunistas, anarquistas, disidentes o espías²¹.

Estas leyes supusieron, por tanto, una nacionalización del territorio y de la población, y son la primera expresión, que no la única, de la existencia de políticas migratorias. Eso no impidió la movilidad durante esa década y, sobre todo, en los años setenta a países como Senegal, Costa de Marfil y Nigeria, que atrajeron a numerosos migrantes de los países vecinos movidos por su crecimiento económico y por el *boom* del petróleo. Al fin y al cabo esas políticas migratorias, al menos al

²¹ Alien and Nationality Law of the Republic of Liberia, Immigration Act of Gambia.

principio, no eran tanto un instrumento de control interno de la población como una afirmación simbólica de la soberanía. Sin embargo, los estados fueron estableciendo condiciones de entrada y residencia para proteger sus mercados de trabajo. Con el tiempo, algunos estados irían percibiendo un impacto negativo de los inmigrantes en sus economías.

Las disposiciones de estas leyes eran difíciles de hacer cumplir y, además, coexistían con una actitud liberal y hospitalaria general. Pero ello no impidió que algunos estados se reservaran la manifestación más aguda de su cumplimiento: en la práctica, tras las independencias se sucedieron varias y notorias deportaciones de migrantes, como las de Costa de Marfil en 1958 y 1964, Senegal en 1967, Guinea y Sierra Leona en 1968, Ghana en 1969 y Guinea Ecuatorial en 1974.

3.1.3. La creación de la CEDEAO y la libre circulación

En 1975 se creó la Comunidad Económica de África del Oeste (CEDEAO) con el objetivo de promover el desarrollo social y económico de sus miembros a través de la integración económica y de la libre circulación de personas, bienes y capitales. El tratado constitutivo de la CEDEAO recoge en su artículo 59 el derecho de los ciudadanos de la comunidad a entrar, residir y establecerse en los estados miembros.

El derecho a la libre circulación en la CEDEAO fue desarrollado en el Protocolo de Libre Circulación de Personas, Residencia y Establecimiento de 1979, que preveía tres fases para alcanzar en quince años una completa libertad de movimiento: en la primera fase se desarrollaría el derecho a entrar en los estados de la comunidad y la abolición de visados, en la segunda fase el derecho de residencia, y en la tercera el derecho a establecerse. Este protocolo establecía como requisitos de entrada en el territorio de un estado miembro un documento de viaje válido y un certificado de salud internacional e incorporaba algunas garantías para la expulsión de ciudadanos de la CEDEAO. Con todo, la soberanía de los estados quedaba a salvo, pues éstos tenían la posibilidad de rechazar la entrada en su territorio a aquellas personas que fueran consideradas inadmisibles según su legislación interna. Como hemos visto, la mayor parte de los países ya habían promulgado leyes con anterioridad que declaraban ciertas personas inadmisibles por motivos diversos, que muchas veces quedaban sujetas a la absoluta discrecionalidad de las autoridades.

En 1984, a los cinco años de la creación de la CEDEAO, Burkina Faso introdujo legislación estableciendo condiciones de entrada para los extranjeros, sin incorporar mención expresa alguna a la excepción de visado de los ciudadanos de CEDEAO. También Benín aprobó una ordenanza sobre el régimen de los

extranjeros, que sí preveía la exención de visado para aquellos países que hubieran firmado acuerdos de supresión de visado²².

Pese a que muchos estados no trasladaron a sus legislaciones internas las disposiciones del Protocolo ni modificaron las leyes migratorias, el revés más duro a la libre circulación llegó con la crisis económica y el deterioro de las condiciones sociales de los años ochenta. Las obligaciones que imponía el Protocolo no sirvieron para evitar que Sierra Leona expulsase en 1982 a miles de guineanos, ni impidieron las expulsiones masivas que se produjeron en 1983 y 1985 en Nigeria, cuando más de un millón de personas, procedentes en su mayoría de Ghana pero también de otros países, tuvieron que abandonar el país. De hecho, Nigeria atribuyó la permanencia en el país de personas en situación irregular al Protocolo de Libre Circulación, pues las personas que entraban en el país exentas de visado durante noventa días no solicitaban o no accedían posteriormente a un permiso de estancia (Adepoju 1984).

La firma del Protocolo complementario en 1985 sobre el Código de Conducta para la Implementación del Protocolo de Libre Circulación de Personas, Derecho de Residencia y Establecimiento, clarificó las obligaciones de los estados y trató de limitar la arbitrariedad y la libre disponibilidad de éstos a la hora de declarar a los inmigrantes inadmisibles de acuerdo a sus propias legislaciones y expulsarles. También en el año 1986 se firmó el Protocolo complementario sobre la Segunda Fase (Derecho de Residencia) que exigió a los estados que concedieran el derecho de residencia en su territorio con el fin de buscar un empleo. Además de establecer la igualdad entre trabajadores nacionales y migrantes si cumplen las normas nacionales, prohíbe las expulsiones colectivas. Así, permite algunos motivos para proceder a la expulsión individualizada, incluida una cláusula que deja un amplio margen de motivos a los estados para la expulsión, de acuerdo con sus legislaciones nacionales.

A finales de los ochenta, Benín, Togo y Níger aprobaron dos leyes migratorias que exigían documentos de viaje y certificados de vacunación como requisitos de entrada. No obstante, seguían dejando un amplio margen de discrecionalidad a sus autoridades para denegar la entrada o los permisos a los migrantes. También en estos años se aprobaron disposiciones sobre los requisitos para acceder a permisos de trabajo.

En 1990 se firmó el Protocolo complementario sobre la Implementación de la Tercera Fase (Derecho al Establecimiento), con el objetivo de proteger las compañías de los ciudadanos de la CEDEAO en otros países del trato discriminatorio y de la confiscación o de las expropiaciones. Y en esa década, Guinea Bissau en

²² Décret n° 81-119 du 20 avril 1981, portant régime des Étrangers en République Populaire du Benin.

1992 y Guinea en 1994, aprobaron sus leyes migratorias. Sin embargo, los conflictos en Sierra Leona, Liberia y Guinea Conakry produjeron divisiones internas en el seno de la CEDEAO. Otros países como Ghana, Mali y Costa de Marfil no harían hasta 2000, 2004 y 2005 respectivamente. De estos sólo Costa de Marfil recoge expresamente que los ciudadanos de CEDEAO tienen el derecho a circular libremente hasta tres meses.

Con la crisis económica en los años ochenta y las expulsiones y deportaciones en el espacio CEDEAO, así como con las crecientes restricciones impuestas por el espacio Schengen, no sólo se transformaron las lógicas y dinámicas migratorias, sino que el espacio CEDEAO también se convirtió en un espacio sometido a las redes de trata y tráfico y a presiones de los estados del Norte para blindar el control migratorio. En los últimos confluyen dinámicas contradictorias: el compromiso político de la CEDEAO de profundizar en la libre circulación con los esfuerzos de los países del Norte para convertir a los países de la CEDEAO en el primer peldaño de la fortaleza europea. Es decir, que la libre circulación y la securitización de la política migratoria y la penalización de la migración confluyen dando lugar a espacios migratorios complejos, formados a partir de redes que conectan las ciudades donde hay oportunidades de trabajo o desde las cuales hay posibilidades de emigrar.

Tabla 2: La Libre Circulación en la CEDEAO

Protocolo complementario de 1985 sobre el Código de Conducta para la Implementación del Protocolo de Libre Circulación de Personas, Derecho de Residencia y Establecimiento.

- Los estados tienen la obligación de proporcionar documentos de viaje válidos a sus ciudadanos.
- Tratamiento de personas que están siendo expulsadas:
 - Art. 3.2. Cualquier orden de expulsión debe ser ejecutada de forma humana sin dañar a la persona, los derechos o la propiedad del inmigrante.
 - Art.3.3. Plazo razonable de tiempo para volver a su país.
 - Art.3.4. Prohibición de cualquier orden de expulsión que conduzca a una violación de los derechos fundamentales
 - Art.3.5. Obligación de asegurar que la repatriación tiene lugar bajo procedimientos legales adecuados y controlados
 - Art.3.6. La expulsión sólo se contemplará basada en razones estrictamente legales. Debe ser efectuada con el debido respeto a la dignidad humana del inmigrante expulsado.
- Protección para los inmigrantes irregulares. Art. 3.1 Obligación de los estados de garantizar que los inmigrantes ilegales disfrutan y ejercen sus derechos humanos.

Protocolo complementario de 1986 sobre la Segunda Fase (Derecho de Residencia)

- Exige a los estados miembros que concedan "el derecho a residir en su territorio con el fin de buscar y realizar un empleo".
- Condiciones: permiso o carnet de residencia de la CEDEAO y armonización de las reglas relativas a la expedición de permisos o carnets.
- Prohíbe la expulsión en masa, y limita la expulsión a razones de seguridad, orden público o moral, salud pública o no reunir las condiciones esenciales para la residencia.
 - Art. 13.1. Prohibición de la expulsión colectiva o en masa.
 - Art 13.2. Obligación de expulsión individualizada.
 - Art 14.1. Razones de la expulsión:
 - Seguridad, orden público y moralidad
 - Rechazo a cumplir con las órdenes dadas por una autoridad médica pública para proteger la salud pública
 - Incumplimiento de una condición esencial para la expedición o validez del permiso de residencia y trabajo.
 - De acuerdo con las leyes y regulaciones del estado miembro.
 - Art 14.2. Cualquier decisión de expulsión debe ser adoptada de acuerdo con la ley.
 - Art. 14.3 El inmigrante, el gobierno del estado de origen y el Secretario Ejecutivo deben recibir notificación por escrito de la expulsión.
 - Art. 14.4. Derecho a recurrir la expulsión y a que esta suspenda la orden de expulsión, salvo por razones de seguridad nacional.
 - Art. 14.5. Tiempo razonable para que el inmigrante recoja salarios o cuando lo requiera, obtenga una autorización para ir a un país diferente a su estado de origen.
 - Art 15. Obligación de avisar a las autoridades diplomáticas y consulares del estado de origen al menos 48 horas antes de que la expulsión se lleve a cabo.
 - Art. 16. Ninguna orden de expulsión se llevará a cabo sin asegurar que los derechos fundamentales del trabajador migrante han sido respetados.
- Igualdad de tratamiento de los trabajadores migrantes que cumplan las reglas y regulaciones sobre residencia con los nacionales en materia de empleo, participación en actividades sociales y culturales, reempleo en caso de pérdida de empleo y formación.

Protocolo complementario de 1990 sobre la Implementación de la Tercera Fase (Derecho al Establecimiento).

- Define el derecho al establecimiento. Tratamiento no discriminatorio de nacionales y compañías de otros estados miembros, salvo en caso y por exigencias de orden público, seguridad o salud.
- Prohíbe la confiscación o expropiación discriminatoria de bienes o capital y exige compensación justa y equitativa en caso de expropiación o confiscación.

3.1.4. La influencia de las convenciones internacionales: refugiados, trabajadores migrantes y víctimas del tráfico y la trata de personas

Si nos detenemos en algunas de las convenciones internacionales firmadas por los países de la CEDEAO, y analizamos cómo estos estados trasladaron a sus legislaciones internas las obligaciones derivadas de esos instrumentos podemos destacar algunas cuestiones. Con respecto a la protección de los refugiados, todos los estados son parte de la Convención de Ginebra del Estatuto de Refugiado de 1951 (salvo Cabo Verde), de su Protocolo de 1967, y de la Convención de la Organización de la Unión Africana sobre los Problemas Específicos de los Refugiados Africanos de 1969. Pese a la ratificación de estos instrumentos, no promulgaron leyes internas en la materia hasta años más tarde o incluso décadas. Algunos países como Gambia, Costa de Marfil, Nigeria, Sierra Leona y Mali firmaron la Convención de la OUA, pero tardaron años en ratificarla²³.

Estas leyes recogían la definición de refugiado de las Convenciones de Ginebra y de la OUA, las cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado, las cláusulas de cesación, protección frente a no devolución, y los derechos de los refugiados, y también preveían la creación de un organismo nacional encargado de las solicitudes de asilo. Aún así, países como Burkina Faso o Benín que dictaron leyes en los setenta no desarrollaron su contenido, haciendo referencia a las normas internacionales. Por otro lado, las leyes promulgadas en la última década (Gambia, Guinea Bissau y Sierra Leona) son mucho más detalladas en cuanto a procedimientos para la determinación del estatuto en los casos individuales o de determinación en grupo, garantías, derechos y soluciones duraderas.

¿Qué influencia han tenido estas normas? ¿Han facilitado la movilidad y las pautas de asentamiento o la protección de los refugiados? Es complicado dar una respuesta concluyente sin detenerse en el análisis de las políticas de asilo, su evolución y las crisis de refugiados de Liberia, Sierra Leona y Guinea de los años noventa. En líneas generales, han servido para facilitar la admisión y el reconocimiento de las personas como refugiadas y están siendo importantes en los procesos de repatriación e integración local en África Occidental. El hecho de que los estados de África Occidental hayan dictado leyes internas y creado organismos nacionales es una diferencia notable con respecto a otros estados africanos que han trasladado la determinación del estatuto de refugiado al ACNUR.

²³ En el caso de Costa de Marfil no fue hasta la guerra en Liberia cuando empezó a introducir disposiciones sobre refugiados, que afectaban únicamente a los refugiados liberianos. La experiencia de la guerra ha sido fundamental también en los casos de Liberia, en Sierra Leona y en Guinea. Y por último, también es destacable que Senegal promulgara en 1971 su propia ley sobre el estatuto de los refugiados, tras ratificar la Convención de Ginebra y el Protocolo, y en el mismo año que ratificó la Convención de la OUA

No obstante, estas leyes son débiles y su implementación deficiente, por lo que los patrones de movilidad, residencia y naturalización de los refugiados están también marcados por otros factores con mayor peso: la ayuda de los donantes, la utilidad que tengan los refugiados en la política interna, su uso como mecanismos de extraversion para obtener ayuda internacional, su instrumentalización en la política exterior de los estados y en las relaciones con los estados vecinos o la inseguridad en los campos de refugiados. En definitiva, la debilidad en la implementación y en la regulación deja un amplio margen para la arbitrariedad y conduce a que factores de otro tipo determinen la movilidad, la permanencia y la protección de los refugiados en África Occidental.

Tabla 3: Convenios internacionales y normativa nacional en materia de refugio, tráfico y trata de personas, y trabajadores migrantes de los países de África Occidental²⁴

PAÍS	CONVENIOS INTERNACIONALES			LEYES NACIONALES
	Refugiados	Tráfico y trata	TRAB. MIGRANTES	
Benín	- Ginebra 1962 - Protocolo 1970 - OUA 1973	- C.C.T 2004 - Prot. Palermo 2004	Firma 2005 No ratificado	<ul style="list-style-type: none"> • 1973: Ordonnance n° 73-37 modifiant les dispositions du Code Pénal en ce qui concerne la traite des personnes et les enlèvements de mineurs. • 1975: Ordonnancen° 75-41 du 16 juillet 1975 portant sur le statut des réfugiés.
Burkina Faso	- Ginebra 1980 - Protocolo 1980 - OUA 1974	- C.C.T 2002 P. Palermo 2002	Ratificado 2003	<ul style="list-style-type: none"> • 1994: Décret n° 1994-055/PRES/REX portant sur l'application du statut des réfugiés. • 2003: Loi n° 038-2003/AN portant sur la définition et la répression du trafic d'enfants.
Cabo Verde	- Protocolo 1967 - OUA 1989	C.C.T 2004 P. Palermo 2004	Accesión 1997	
Costa de Marfil	- Ginebra 1961 - Protocolo 1970 - OUA 1969 (firmada),	C.C.T 2000 (firma, no ratif) Prot.		<ul style="list-style-type: none"> • 1991: decretos de creación de una Comisión para decidir sobre el estatuto de refugiado de los refugiados de Liberia. • 2002: Loi relative a l'identification des personnes et au séjour des étrangers

²⁴ Los principales tratados sobre refugiados son el Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de Refugiado, el Protocolo de Nueva York de 1967, y la Convención de la Unión Africana sobre los Problemas Específicos de los Refugiados Africanos, de 1969. En la tabla nos referimos a ellos como Ginebra, Protocolo y OUA, respectivamente, indicando la fecha en la que fueron ratificados por los estados africanos. Con respecto al tráfico y la trata, la tabla recoge la fecha en la que los estados firmaron la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional (CCT) y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, también conocido como Protocolo de Palermo. Por último se indica igualmente la fecha de ratificación de la Convención de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares.

	ratificada 1998	Palermo		en Côte d'Ivoire et portant abrogation de la Loi n° 98-448 du 4 août 1998.
Gambia	- Ginebra 1966 - Protocolo 1967 - OUA, firma 1969, ratif. 1980	C.C.T 2003 P. Palermo 2003		•2008: Refugee Act.
Ghana	-Ginebra 1963 - Protocolo 1968 OUA 1975	C.C.T Prot. Palermo	Firma y ratificación 2000	•1992: Refugee Law.
Guinea Bissau	- Ginebra 1976 - Protocolo 1976 - OUA, 1989	C.C.T 2007 P. Palermo 2007	Firma 2000 No ratificado	•2008: Lei n° 6/2008. Aprobado o Estatuto do Refugiado.
Guinea	- Ginebra 1965 - Protocolo 1968 - OUA 1972	C.C.T 2004 Prot. Palermo 2004	Accesión 2000	•2000: Loi L/2000/012/AN adoptant et promulguant le statut des réfugiés en République de Guinée.
Liberia	- Ginebra 1964 - Protocolo 1980 - OUA 1971	C.C.T 2004 P. Palermo 2004	Firma en 2004 No ratificado	•1993: Refugee Act.
Mali	- Ginebra 1973 - Protocolo 1973 - OUA 1969 firma, ratif. 1980	C.C.T 2002 P. Palermo 2002	Accesión 2003	•1998: Loi n° 98-040 du 20 juillet 1998, portant sur le statut des réfugiés.
Mauritania	- Ginebra 1987 - Protocolo 1987 - OUA 1972	C.C.T 2005 Prot. Palermo 2005	Accesión 2007	•2005: Décret fixant les modalités d'application en République Islamique de Mauritanie des Conventions Internationales relatives aux réfugiés. •2003: Loi 25.2003 du 17 juillet relative à la répression de la traite des personnes.
Níger	- Ginebra 1961 - Protocolo 1970 - OUA 1971	C.C.T 2004 P. Palermo 2004	Accesión 2009	•1997: Loi n° 97-016 du 20 juin portant sur le statuts des réfugiés.
Nigeria	- C. Ginebra 1967 - Protocolo 1968 - C. OUA firma 1969, ratif. 1986	C.C.T 2001 Prot. Palermo 2001	Accesión 2009	•1989: Decree, National Commission for Refugees.
Senegal	- C. Ginebra 1963 - Protocolo 1967 - C. OUA 1971	C.C.T 2003 Prot. Palermo 2003	Accesión 1999	•1968: Loi n° 68-27 du 24 juillet, portant sur le statut des réfugiés. •2005: Loi n° 2005-06 relative à la lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées et à la protection de victimes.
Sierra Leona	- C. Ginebra 1981	C.C.T 2001	Firmado 2000	•2007: Refugees Protection Act

	- Protocolo 1981 - C. OUA, firma 1969, ratif. 1987	Prot. Palermo	No ratificado	
Togo	- C. Ginebra 1962 - Protocolo 1969 - C. OUA, 1970	C.C.T 2004 P. Palermo 2009	Firmado 2001 No ratificado	<ul style="list-style-type: none"> • 2000: Loi n° 2000-019 portant sur le statut des réfugiés au Togo • 2005: Loi relative au trafic d'enfants au Togo.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las leyes contra la trata y el tráfico de personas, todos estos estados han ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. Asimismo se observa que en la última década la mayor parte de los estados han aprobado leyes penalizando la trata de personas. En el año 2003 lo hicieron Mauritania y Nigeria, mientras que Burkina Faso penalizó la trata infantil; en 2005 Togo, Ghana, Sierra Leona, Liberia, Senegal (reformada en 2009) y Gambia; en 2006 Benín, Mali; en 2007 Gambia penalizó la trata infantil y Mauritania la esclavitud; en 2008 Burkina Faso y Guinea aprobaron leyes contra la trata, y en 2010 lo hizo Costa de Marfil.

Algunas de estas normas recogen la definición internacional de trata y prevén un mecanismo nacional de persecución e identificación de las víctimas de trata, así como medidas de asistencia. Sin embargo, otros países no penalizan todas las formas de trata o, en la práctica, no persiguen a los tratantes. Las normas culturales, el poder de algunas familias o instituciones religiosas implicadas en el negocio de la trata y la escasa capacidad del estado hace que los marcos regulativos sean de difícil cumplimiento. Así, por ejemplo, en Mali, Mauritania y Senegal, países que son origen, tránsito y destino de las redes de trata y en los que las dimensiones de la trata interna son también considerables, la práctica de la trata se inserta en las normas culturales. La mendicidad de los niños de la calle o de los *talibés* está asociada al poder y a las redes de los *marabouts* en Senegal o a la esclavitud hereditaria, mientras que en Mauritania otras formas de trata son controladas por familias con importantes conexiones con el poder.

En cuanto a la protección de los trabajadores migrantes, la mayor parte de los estados han ratificado la Convención de los Trabajadores Migrantes y sus Familias. En el caso de Mali y Senegal, su articulado tiene prevalencia sobre la legislación nacional. Aún así, sigue existiendo una brecha enorme entre los derechos garantizados en la convención y la práctica de las políticas migratorias de estos países, que siguen sin proteger a los migrantes en situación irregular, o sin

tomar medidas para acabar con la trata a nivel regional y la explotación infantil de los *talibés*.

3.1.5. Los patrones de movilidad: recapitulación sobre el papel de la CEDEAO y la influencia de las convenciones internacionales

Esta descripción de la secuencia en la que se aprobaron las leyes migratorias permite extraer varias conclusiones. La primera es que la mayor parte de los países de la CEDEAO no incorporó a sus legislaciones internas de manera adecuada las disposiciones del Protocolo de Libre Circulación. Algunos ni siquiera cambiaron la legislación y han mantenido las leyes de las independencias, con cláusulas de inadmisibilidad de los migrantes que a día de hoy resultan llamativas. No obstante, la falta de incorporación a la legislación, aunque obviamente haya podido suponer un obstáculo a la movilidad, no ha sido un impedimento para la misma.

En segundo lugar, habría que preguntarse por los factores que han favorecido y promovido la movilidad y cuáles han sido un freno. Aunque no incorporaron las disposiciones de la CEDEAO sobre libre circulación, los requisitos exigidos en esas leyes migratorias no se cumplieron en muchos casos. Las fronteras extensas y porosas que separaban los países del África Occidental, así como los lazos étnicos y las relaciones sociales y económicas que no se ajustaban a las líneas trazadas en los mapas, configuraban un espacio de movilidad mucho más complejo y más amplio, no limitado a las fronteras nacionales. A ello se sumaba la escasa capacidad de los centros de gobierno de estos estados para extender su poder a las zonas periféricas, la ausencia de documentos y de capacidad de documentar de los estados y la laxitud, flexibilidad o "corrupción" de los funcionarios de fronteras.

En tercer lugar, algunos de estos factores no sólo han limitado la capacidad de los estados para imponer y hacer cumplir las leyes migratorias, sino que también han funcionado y funcionan como obstáculos a la libertad de movimiento. Por ejemplo, la corrupción, las dificultades para acceder a documentos, o los controles establecidos en algunas rutas.

En cuarto lugar, la falta de aplicación de la legislación en ocasiones se debe a la falta de capacidad, pero, en otras, es una muestra de la falta de voluntad política. Como demuestran las expulsiones colectivas que se han producido en algunos momentos, cuando los gobiernos así lo deciden, ni las leyes ni las normas internacionales pueden frenar la deportación ni proporcionar protección a los migrantes frente a las arbitrariedades.

Esto nos lleva a la última conclusión, que tiene que ver con la arbitrariedad, el papel de la ley y el derecho en el estado postcolonial africano. Aún a riesgo de simplificar, las normas internacionales, las declaraciones institucionales y los

programas de acción, para su puesta en práctica, deben ser internalizadas por los estados, lo que exige mecanismos internos de cumplimiento. Pero gran parte de las decisiones de las administraciones africanas están dominadas por la arbitrariedad de aquellos que están en los puestos administrativos de poder. Por ello, y como veremos a continuación, los acuerdos con terceros países, la promoción de políticas migratorias, o la cooperación al desarrollo, si no fortalecen la tendencia hacia la legalización de los procedimientos, y si la ley no refleja también parte de las concepciones culturales de la base, es difícil que puedan contribuir a uno de los aspectos que se menciona habitualmente para justificar los acuerdos migratorios y el fortalecimiento institucional: la gobernabilidad

3.2. Acuerdos migratorios bilaterales y coherencia de políticas: aproximación a los casos de Senegal y Mali

En este punto, partiendo del concepto de coherencia interna de Hoebink (Hoebink 2005), intentaremos mostrar cómo los acuerdos que España ha firmado con Mali y Senegal presentan ciertas incoherencias que tienen efectos negativos sobre el desarrollo.

La principal vía a través de la cual España ha tratado de influir en las políticas migratorias de los países del África Occidental son los Acuerdos de Nueva Generación. Desde la creación del espacio Schengen, la Unión Europea había tratado de reforzar sus fronteras externas; para ello, una de las vías había sido la búsqueda de la colaboración con los países fronterizos para que estos aceptasen readmitir a sus nacionales.

El Consejo de Tampere de 1999 dio un impulso a la inclusión de los temas migratorios en las relaciones de la UE con terceros estados. La UE, en el Acuerdo de Cotonú con los estados de África, Caribe y Pacífico del año 2000 introdujo una cláusula en el artículo trece que obligaba a los países ACP a readmitir a sus nacionales o a nacionales de terceros estados que residieran ilegalmente en la UE. Posteriormente, en diversas comunicaciones, la Comisión Europea proporcionó directrices para la integración de las cuestiones migratorias en los acuerdos de asociación y cooperación²⁵.

El Enfoque Global de las Migraciones de 2005 asentó los tres ejes de la política migratoria europea y española: la lucha contra la migración irregular, la ordenación de la migración legal y la promoción de la cooperación al desarrollo,

²⁵ COMISIÓN EUROPEA (2002) *Communication de la commission du 3 décembre 2002 au Conseil et au Parlement européen: intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union Européenne avec les pays tiers*, COM [2002], 703 final, non publié au journal officiel; COMISIÓN EUROPEA (2005) *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen la stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, COM [2005], 489.

enfoque reiterado en sucesivas conferencias y planes, como la Conferencia de Rabat y su Plan de Acción de 2006, y en las relaciones UE-África (Conferencia de Trípoli).

Pero antes de ahondar en las coherencias e incoherencias de los acuerdos de nueva generación, veamos cómo han evolucionado los acuerdos en materia migratoria.

3.2.1. Evolución de los acuerdos bilaterales en materia migratoria

Podemos destacar tres tipos de acuerdos bilaterales en materia migratoria firmados por España que corresponden a tres momentos históricos distintos: una primera etapa es la de los acuerdos relativos a la regulación y ordenación de flujos laborales; una segunda etapa es la de los acuerdos de readmisión de personas en situación irregular y una última etapa que integra todos los aspectos (laborales, cláusula sobre la readmisión, cooperación), es decir que desarrolla un enfoque global, es la de los acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración.

Los acuerdos laborales son los acuerdos más antiguos. Se usaron de una manera extensa después de la Segunda Guerra Mundial por los países que necesitaban importantes contingentes de mano de obra. Recientemente, los acuerdos laborales y, en particular, los acuerdos bilaterales se han usado como un instrumento político flexible entre dos países para gestionar el flujo migratorio (OCDE 2004). Sirven para varios objetivos como la satisfacción de las necesidades del mercado de trabajo, la mejor gestión de los procesos de reclutamiento, la prevención o la reducción de la migración irregular, la promoción y la dinamización de las relaciones económicas con países de origen, o la preservación y el reforzamiento de los lazos históricos y culturales (Nonnenmacher 2008). España tiene una amplia experiencia en acuerdos laborales con países europeos desde los años sesenta (Francia 1961, Alemania 1960, etc.) y con terceros países, en particular los de Latinoamérica desde principios de la década de 2000 (Ecuador y Colombia son los ejemplos más destacables). Los principales elementos de esta primera generación de acuerdos son un sistema de cuotas, la protección de los derechos laborales, el reclutamiento de trabajadores temporales y el retorno voluntario.

La segunda etapa de acuerdos en materia migratoria fue la de los acuerdos de readmisión. Hace más de una década (años noventa) que España inició con acuerdos bilaterales de readmisión. Se firmaron por ejemplo con Marruecos²⁶ o

²⁶ Acuerdo del 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (B.O.E. nº 100 del 25 de abril de 1992 y Corrección de Erratas, B.O.E. nº 130 del 30 de mayo de 1992).

Mauritania²⁷. Estos acuerdos específicos de readmisión tienen como finalidad fijar las pautas normativas a la readmisión tanto de los nacionales como de las personas de terceros países que han transitado por el país en situación irregular.

Finalmente, la última etapa ha sido la de los acuerdos de segunda generación. Estos acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración se firmaron con países africanos (los primeros con Guinea Conakry y Gambia en 2006) y se conforman más con las pautas comunitarias establecidas y desarrolladas por la Unión Europea. Podemos decir que esta nueva etapa representa una reorientación de la política exterior de España en materia de migración, con la adopción de un enfoque global de la migración según el cual la lucha contra la inmigración irregular (control, cláusula sobre readmisión, etc.) debe acompañarse de una cooperación más amplia que abarque todos los elementos vinculados a la migración (contratación en origen de los trabajadores, políticas de integración, acciones de cooperación al desarrollo, etc.). Este enfoque responde a pautas europeas y se contempla en el Plan África. Según el Plan África I (2006-2008): "El Gobierno pretende adoptar en materia migratoria con África Subsahariana un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen, como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios"²⁸.

Los textos de los acuerdos firmados con estos países son idénticos o muy similares. Incluyen artículos sobre admisión de trabajadores, integración de los residentes, retorno voluntario, migración y desarrollo, y lucha contra la inmigración irregular. Países diferentes reciben el mismo tratamiento y están bajo el mismo modelo de acuerdo, lo cual puede ser un indicio de la prevalencia de los intereses de España en la elaboración y firma de los acuerdos.

En segundo lugar, pese a su apariencia de enfoque integral, en el texto hay un sesgo claro hacia la readmisión. La mayor parte de ellos incluyen un anexo en el que se detalla la readmisión de personas. En contraste, la admisión de trabajadores se formula en un lenguaje declarativo destinado a favorecer o a impulsar la contratación de trabajadores, siempre supeditada a las necesidades del mercado de trabajo.

En tercer lugar, hay un ámbito fronterizo y ambiguo entre la migración, el desarrollo y la cooperación contra la inmigración irregular, que afecta al desarrollo de políticas migratorias y al fortalecimiento institucional. La lógica indica que las

²⁷ El Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (B.O.E. nº 185 del 4 de agosto de 2003).

²⁸ MAEC (2006) *Plan África 2006-2008*, junio, ps.34-35.

políticas migratorias, la cooperación y el fortalecimiento institucional para poner en marcha políticas y planes incluirían también toda la cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el fortalecimiento de capacidades en este ámbito. Como se refleja en el siguiente recuadro hay cuestiones que se solapan o que se integran la una en la otra, con el consiguiente riesgo de que suceda lo mismo con los proyectos de cooperación y los fondos destinados a tal fin.

Tabla 4: Comparativa de las cláusulas sobre migración y desarrollo y lucha contra la inmigración irregular de los acuerdos de España con terceros países

<p align="center">MIGRACIÓN Y DESARROLLO</p> <p align="center">Artículo 7</p>	<p align="center">COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR</p> <p align="center">Artículo 8</p>
<p>3. España apoyará especialmente la puesta en marcha de políticas públicas migratorias para llevar a cabo una gestión ordenada y cooperativa de los flujos migratorios. Con este fin, las Partes contratantes respaldarán decididamente relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales [...] para el diseño e implementación de estas políticas migratorias públicas y de los servicios migratorios asociados que deben abarcar fundamentalmente los siguientes ámbitos:</p> <p>a) Gestión integral de la migración, a través de políticas, programas y normas jurídicas coherentes entre sí que mejoren la gestión de los flujos migratorios y garanticen la protección de los derechos de los inmigrantes.</p> <p>b) Servicios de información y orientación sobre canales legales de migración, riesgos de la vía irregular y en concreto, sobre las características del país de destino en cuanto al marco legal de extranjería e inmigración, necesidades de su mercado de trabajo, y condiciones de vida y entrada en el mismo.</p>	<p>Las partes contratantes se comprometen, dentro de los límites de sus posibilidades y recursos, a asistirse mutuamente por lo que se refiere a:</p> <p>a) Intercambio de información entre las autoridades competentes, sobre trata de personas, redes de tráfico de personas y sobre individuos implicados en las mismas.</p> <p>b) Provisión de asistencia técnica en materia de lucha contra la inmigración irregular</p> <p>c) Organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración de ambas partes contratantes, incluyendo formación específica para la detección de documentos falsos.</p> <p>d) Cooperación para el refuerzo de los controles fronterizos</p> <p>e) Apoyo técnico mutuo al objeto de garantizar la seguridad de sus documentos nacionales de identidad</p> <p>f) Fortalecimiento de sus capacidades en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.</p> <p>g) Realización de campañas de sensibilización sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del texto de los acuerdos.

3.2.2. El papel primordial de las modalidades

Aparente y teóricamente, la nueva generación de acuerdos permite dejar de lado el instrumento de la readmisión para incorporarlo en un enfoque global y más equilibrado que intenta maximizar los efectos positivos de la inmigración. Por consiguiente, no se trata aquí de un acuerdo bilateral de readmisión en sentido

estricto, como mencionamos antes —casos de Marruecos, Mauritania²⁹— sino de un nuevo instrumento internacional que considera la migración más como objeto de cooperación y de diálogo que de imposición (corresponsabilidad). Sin embargo, a pesar de la noción de responsabilidad compartida y de reciprocidad, se trata ante todo de negociar la implementación de medidas de control compensadas por la utilización de proyectos de cooperación (en general de tipo bilateral), una mejor integración de los inmigrantes en los países de destino, la obtención de visados y cuotas para trabajadores.

En muchas ocasiones, la forma en que se concretan estos acuerdos es muy importante porque revela la naturaleza de la negociación. Un acuerdo con un enfoque global se negocia más fácilmente que un acuerdo sobre readmisión. Un tratado difiere de un acuerdo menos formal (como un memorándum de entendimiento) o informal (como prácticas convenidas entre agencias de empleo). A cada modalidad le corresponden sus procesos de negociación, estrategias e intereses. Por ejemplo, los memorandos de entendimiento son menos formales pero no menos importantes en la práctica. Sin embargo, se resuelven “a través de las autoridades administrativas y consulares competentes, al margen, por lo general, de las preceptivas y constitucionalmente necesarias autorizaciones parlamentarias y publicaciones oficiales” (Asín Cabrera 2008). Los memorandos se usan porque son más flexibles, menos mediatizados y transparentes. El principal problema es la divulgación del contenido ya que no se publican en el Boletín Oficial del Estado, sino por medios no oficiales como la prensa. Sin embargo, permite de algún modo expresar intereses en común, puntos de vista convergentes sin comprometerse demasiado, a la espera de otras posibles negociaciones.

Así, el Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración firmado con Mali el 23 de enero de 2007³⁰ es de aplicación provisional porque la inclusión de la disposición sobre readmisión presenta problemas. De hecho, el Acuerdo entró en vigor pero todavía no ha sido ratificado por el parlamento en Mali (Dembele 2010).

²⁹ En el caso de Mauritania, el Acuerdo de 2003 casi no se aplicó hasta su reactivación en 2006 a través del Comunicado Conjunto del 13 de marzo de 2006: “Articula la cooperación con Mauritania en la lucha contra las redes de inmigración irregular [...] cooperación en la formación de los cuerpos de seguridad mauritanos, construcción de un centro de acogida en Nuadibú gestionado por las autoridades mauritanas y realización de patrullas marítimas conjuntas”. El comunicado también prevé la creación de un marco institucional específico: la Comisión Mixta Hispano-Mauritana de Flujos Migratorios que se reúne cada seis meses desde octubre de 2006, alternativamente en España y Mauritania. Con periodicidad mensual se reúne la Comisión Regional de Flujos Migratorios de Nuadibú como foro más técnico y operativo; cf. HERNANDO DE LARRAMENDI, M. y PLANET, A. I. (2009) *España y Mauritania: Sahara, pesca, inmigración y desarrollo en el centro de la agenda bilateral*, Documentos CIDOB, Mediterráneo y Oriente Medio 16, p.44.

³⁰ Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Inmigración del 23 de enero de 2007, aplicación provisional: 22 de febrero de 2008, en vigor: 11 de marzo de 2008. Publicado en el BOE del 4 de junio de 2008; Acuerdo Marco de Cooperación del 23 de enero de 2007, en vigor: 11 de febrero de 2008. Publicado en el BOE del 29 de mayo de 2008; Convenio entre el Reino de España y la República de Mali en Materia de Lucha contra la Delincuencia Internacional Organizada del 16 de octubre de 2008. Publicado en el BOE del 10 de octubre de 2009.

En el caso de Senegal³¹, España no ha formalizado ningún acuerdo bilateral único, permanente, apremiante y formal sobre la migración en general, aparte del Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Prevención de la Emigración de Menores No Acompañados firmado el 5 de diciembre de 2006³², cuya aplicación es muy limitada como veremos a continuación. Fueron todos memorandos de entendimiento sin previsiones para una aplicación claramente definida. Así, encontramos diversos acuerdos firmados en 2006. El primero es el del 25 de agosto de 2006 para frenar la emigración clandestina con destino a las costas canarias. Fue firmado por el Ministro del Interior senegalés, el Director del Centro Nacional de Inteligencia Español y el Director General de la Guardia Civil española, y acordaron patrullar conjuntamente las aguas territoriales senegalesas³³.

Estos acuerdos no concretaban cifras de contrataciones o mecanismos para los procesos de reclutamiento. Por consiguiente, fueron seguidos por una Declaración de Intención firmada el 15 de febrero de 2007 entre el Ministro de Trabajo y el de Asuntos Sociales español y el Ministro de la Juventud y del Empleo senegalés sobre la cooperación para la formación, selección y reclutamiento de trabajadores senegaleses por empleadores españoles. Esta Declaración se convirtió en Memorándum el 9 de noviembre de 2007, fijando por primera vez cuotas de trabajadores migrantes. Establece la contratación de 2.000 senegaleses para el sector pesquero para una duración de dos años, y setecientos trabajadores temporales senegaleses en el sector agrícola, en particular en la recolección de la fresa. Además, con el fin de apoyar y gestionar mejor el mecanismo de contratación en origen por parte de empresas españolas, se abrió en la Embajada española de Dakar una Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

Una primera reflexión podría ser la de las modalidades. ¿Por qué razón España firma con Senegal un Memorándum y con Mali un Acuerdo Oficial? Una parte de la respuesta se encuentra en la relación que estos dos países mantienen con los emigrantes; otra, en la historia y naturaleza de los lazos diplomáticos, económicos y culturales entre España y estos dos países. Mali tiene una relación particular con sus emigrantes. Jugaron un papel muy importante en la democratización del país y en el acceso del Presidente Amadou Toumani Touré al poder (Daum 2005). La diáspora maliense presente en Francia en los años ochenta empezó a desarrollar no sólo un papel económico, sino político y desde el acceso de

³¹ Acuerdo Marco de Cooperación entre el Reino de España y la República de Senegal, hecho en Dakar el 10 de octubre de 2006. Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, nº 329 de 2 de febrero de 2007. En vigor desde el 24 de junio de 2008; Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria del 25 de agosto de 2006; Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Prevención de la Emigración de Menores No Acompañados, firmado el 05 de diciembre de 2006; Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha contra la Delincuencia, firmado el 05 de diciembre de 2006.

³² Boletín Oficial de las Cortes, nº 371 de 20 de abril de 2007.

³³ DIEZ DEL CORRAL, A.A. (2009) "Los Fenómenos migratorios, un nuevo desafío para el Ministerio del Interior" en *Revista del Ministerio del Interior Seguridad y Ciudadanía*, nº 1, enero-junio, ps. 163-201.

Touré al poder, el gobierno mantuvo estrechas relaciones políticas y sociales con sus emigrantes. En relación con esto, podemos citar al presidente del Alto Consejo Maliense del Exterior (ACME):

“[Amadou Toumani Touré] nos dio el título de Utilidad Pública durante un gran evento. Nos ayudó mucho y nos ha apoyado desde el principio. Es cierto que conozco a ATT [Amadou Toumani Touré] desde antes de que fuera Presidente y participé en su acceso al poder [...] Tenemos muy buenas relaciones con el gobierno. Por ejemplo, fue ACME quien pidió al Gobierno la apertura de una Embajada aquí [en España] y cuando vino el nuevo embajador, fui yo quien lo presentó a todo el mundo.”³⁴

Por consiguiente, en la práctica Mali prefiere maximizar los efectos positivos de la migración. En este sentido firmó acuerdos de codesarrollo con Francia y España porque en teoría, este enfoque permite una mejor integración de los malienses en Francia o España y el desarrollo de los países o regiones de origen. Sin embargo, a diferencia del Acuerdo sobre codesarrollo firmado con Francia en el año 2000, el Acuerdo firmado con España contiene una cláusula sobre readmisión. Por esta razón es de aplicación provisional. Al principio, como en el caso con Francia, Mali se negó a firmar el Acuerdo. Pero poco después del rechazo, España procedió a la repatriación el 10 de agosto de 2006 de más de trescientos malienses.

Existe un doble discurso. En la práctica, el gobierno de Mali firmó el Acuerdo pero públicamente dice que no firmó la cláusula de readmisión (en realidad es el Parlamento quien no lo ratificó). Esta cláusula se encuentra en el preámbulo y sólo se aplica para los malienses en situación irregular y no para los nacionales de terceros países porque no es un Acuerdo de Readmisión. Para readmitir a otras nacionalidades, España tendría que negociar con Mauritania o Marruecos. Además, España no necesitó realmente negociar como tal la readmisión. Por un lado, incluso antes del Acuerdo, Mali participaba en la repatriación de sus ciudadanos. Según fuentes del Ministerio de Interior español, esta práctica se justificaba por las relaciones “excelentes” que siempre había tenido España con Mali. Por otro lado, Mali firmó en el año 2000 el Acuerdo de Cotonú que estipula condiciones de readmisión. Así, basta con que el Acuerdo de 2007 lo mencione e insista en su aplicación³⁵.

³⁴ Entrevista realizada en Madrid en abril de 2011. ACME es un órgano consultivo de carácter asociativo, apolítico y laico. Es una estructura federativa de los Consejos de Malienses residentes en el exterior. Véase la página oficial en www.hcme-mali.com, última consulta el 14 de noviembre de 2011.

³⁵ “Reafirmando la validez de los principios y de las obligaciones asumidas en el Acuerdo de Asociación entre las Comunidades Europeas y los Estados de África, Caribe y el Pacífico, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, incluyendo la obligación de readmitir a los nacionales de un Estado parte que se encuentran irregularmente en territorio de otro Estado parte”, *Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Mali, hecho en Madrid el 23 de enero de 2007*.

Esta situación de compromiso difiere ampliamente del contexto franco-maliense en el cual no se firmó un Acuerdo migratorio. Hay que buscar una explicación en las diferencias de peso y de papel que juega la diáspora en Francia y en España. La diáspora maliense en España, por ejemplo, no ocupa hasta ahora puestos de alta cualificación, el número de malienses es pequeño y su papel político importante, pero todavía limitado. Cuando preguntamos a un responsable de ACME lo que opinaba sobre la noción de coherencia con el desarrollo, nos contestó:

“No hay problemas de coherencia. Para que haya problemas de coherencia con el desarrollo, los malienses tendrían que tener un papel en el desarrollo y entonces podríamos decir si hay incoherencias. Pero en España no es como en Francia. Los malienses no tienen trabajos o papeles importantes y, entonces, no hay impacto en el desarrollo. ¿Cómo podría haber incoherencias con el desarrollo?”³⁶

Con Senegal, España fue el primer país en negociar un acuerdo de nueva generación. No tenía un acceso diplomático privilegiado al país aunque sus relaciones con Senegal eran un poco más desarrolladas que con Mali. Sin embargo, para negociar un acuerdo oficial, los lazos personales son primordiales y quizás faltaba en España una experiencia previa de negociación de un acuerdo formal y permanente. Un responsable del Ministerio del Interior español reconoce que la negociación con Senegal no fue fácil, que los lazos personales son muy importantes y que al final el contacto personal con Mali fue más fuerte que con Senegal:

“El contacto personal es clave [...] La clave ha sido la franqueza, no imponer, prometer poco pero dar buenos resultados, lo que han comprometido se ha cumplido. Además se han hecho numerosas visitas.”³⁷

Con el fin ilustrar esto, podemos subrayar siete visitas de Alto Nivel entre España y Mali desde 2005 hasta la firma del Acuerdo en 2007, mientras que se necesitaron más de veinte visitas a Senegal desde 2005 hasta la firma del Memorándum de 2007 (un año y medio de negociación). Para concluir, podríamos decir que ser coherente con el desarrollo empieza desde el comienzo de toda negociación, con la elección de las modalidades y el respeto de las mismas; asegurar, por ejemplo, la participación de los órganos legislativos, de los actores de la sociedad civil más representativos, la transparencia y la transmisión de la información, así como la garantía de la equidad y el mutuo respeto en el diálogo.

³⁶ Entrevista realizada con ACME, Abril de 2011

³⁷ Entrevista realizada con el Ministerio de Interior español en abril de 2011 en Madrid.

3.2.3. ¿Es posible vincular influencias, intereses y el esbozo de una política migratoria coherente?

Una segunda reflexión es la del contenido de los Acuerdos. A modo de recordatorio:

Tabla 5: Situación de Mali y Senegal en los principales documentos oficiales españoles (2006-2012)

Mali	Senegal
Plan África (PA)	
País de Interés Prioritario	PA I 2006-2008 País de Interés Prioritario
País de Interés Prioritario	PA II 2009-2012 País de Interés Prioritario
Plan Director de la Cooperación Española	
-	PD 2005-2008 País Prioritario
País Prioritario- país de asociación amplia	PD 2009-2012 País Prioritario- país de asociación amplia

Fuente: Plan África I (2006-2008), Plan África II (2009-2012), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012.

Con Mali, España apostó e intentó desarrollar una política migratoria circular que se basa sobre los principios de concertación y corresponsabilidad, sobre el fortalecimiento de las capacidades del estado maliense para la gestión de los flujos migratorios y sobre la puesta en marcha de medidas para el retorno. Es muy reveladora la designación de los puntos focales responsables de llevar a cabo estas políticas. Por ejemplo, España designó primero al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (contratación en origen y políticas de integración) y después al Ministerio del Interior (lucha contra la inmigración irregular) y al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (cooperación al desarrollo). Demuestra el orden de prioridades y estrategias españolas. En cuanto a Mali, designó como primer responsable al Ministerio de los Malienses del Exterior y de la Integración Africana, por la importancia política y económica de su diáspora, y después al Ministerio responsable de la Seguridad Interior y de la Protección Civil (demuestra sus buenas intenciones) y al Ministerio del Empleo y de la Formación Profesional (intereses internos).

La ayuda al desarrollo y la promesa de dar visados fueron argumentos para convencer a Mali para que aceptase readmisiones y medidas de lucha con la inmigración. El acta de la primera Comisión Mixta de Cooperación entre España y Mali, firmada en enero de 2008, contenía una serie de ayudas, en particular financieras (diez millones de euros) y el reclutamiento de trescientos trabajadores temporales agrícolas para trabajar en Cataluña. España ofreció una ayuda para financiar la policía maliense de las fronteras y financió la extensión y rehabilitación de la Escuela Nacional de Policía³⁸.

Con Senegal, la situación es similar pero difiere en varios puntos. Si bien Senegal negoció visados y ayuda al desarrollo en compensación del control de sus fronteras, al final el marco de la cooperación establecido entre ambos países es más profundo y complejo. Es cierto que los lazos con Senegal no fueron tan intensos hasta el año 2005 pero lo fueron más que con Mali, por razones ante todo económicas y puntualmente humanitarias. Además, la inserción diplomática de Senegal en el sistema internacional y, en particular europeo, hace que tenga una posición particular cuando hay negociaciones bilaterales o multilaterales (por ejemplo, desarrolló un papel importante en las negociaciones de Cotonú desde sus inicios) y para la cooperación internacional. No se podía negociar con Senegal como se hizo con Mali, es decir, basándose únicamente en cuestiones de visados y de financiaciones.

¿Cuáles fueron las consecuencias en términos de coherencia entre la política migratoria y el desarrollo? En el caso de Senegal, podemos decir que la cuestión migratoria acaparó, por lo menos hasta la crisis económica —es decir durante dos o tres años—, casi la totalidad de la financiación española, en detrimento de otras acciones de desarrollo, y esta dinámica se amplificó con un movimiento casi similar en parte de Italia, Francia y de la Unión Europea. Significó por ejemplo que, de repente, asociaciones existentes nacionales o internacionales reorientaron toda su actividad o parte de ella; jóvenes crearon asociaciones para captar los fondos de la migración, los proyectos de investigación sobre el tema se multiplicaron, dejando al margen otros temas y actividades. El efecto “migración” fue una fuente de financiación y de orientación de los objetivos de desarrollo, excluyendo de hecho sin concertación y reflexión otros objetivos de desarrollo que no tendrían, a priori, consecuencia alguna sobre las migraciones.

Diversos problemas emergen del enfoque “migración circular” implementado por España en Mali, y del enfoque “migración para una mejor cooperación” con Senegal, que obstaculizan objetivos de desarrollo e incluso son contraproducentes.

³⁸ *Axe Bamako-Madrid: les dessous d'une coopération «au beau fixe»*, periódico *BS Diarra*, 10 de julio de 2008.

Estos problemas pueden ser interpretados como incoherencias internas vinculadas a la propia política; incoherencias que perjudican al desarrollo de esta política y al desarrollo en sentido general. En efecto, con el fin de ser coherente consigo misma y con el desarrollo, toda política tendría que ser viable y consistente a largo plazo, integral, con capacidades financieras, materiales, de recursos humanos, y dinámica e inclusiva, es decir, implicando a distintos actores en varios niveles.

El segundo problema es la fuerte dependencia del modelo con respecto al contexto económico y social del país de destino. En efecto, España negoció sus acuerdos ofreciendo principalmente posibilidades de contratación en origen. Con la crisis económica mundial, los programas de contratación se pararon a partir de 2008 y 2009 en Mali o Senegal, dejando a los trabajadores que participaban en proyectos y programas de migración circular sin perspectivas. La viabilidad a largo tiempo de esta política migratoria es tan comprometida que incluso debilitó las relaciones diplomáticas entre Mali y España. En efecto, con el fin de cumplir un mínimo con sus promesas, el Ministerio de Interior español reconoció presionar de vez en cuando al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que reclutara a algunos malienses. En 2009, durante una sesión de preguntas parlamentarias al gobierno de Mali, los diputados malienses denunciaron el no respeto del Acuerdo Marco en estos términos:

“[España] se comprometió a dar ochocientos visados para trabajadores temporales para compensar que el Estado maliense aceptara la repatriación de los expulsados. Pero últimamente el Estado español ha cambiado su decisión, anunciando que no daría visados pero que seguiría con las expulsiones. ¿Por qué no denunciáis el no respeto de estos acuerdos?”³⁹

Esta denuncia puede entenderse si se observa la acción del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN) en Mali. Entre 2008 y 2009, su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para el país disminuyó casi en un 43%. Se dio una dinámica similar con Senegal, donde la acción del MTIN bajó a más de la mitad en el mismo periodo (PACI, 2009). Significa, también, que España pone en tela de juicio su credibilidad cuando negocia 4.000 visados de trabajo en 2006 y concede al final sólo 1.391 visados para trabajadores senegaleses entre 2007 y 2010⁴⁰.

Al final, de las tres patas de los acuerdos de nueva generación (una gestión ordenada de los flujos legales, la lucha contra la inmigración irregular, y la cooperación al desarrollo, todas las acciones vinculadas a migración y desarrollo),

³⁹ MERICA, M. (2009) “Interpellation des députés au Gouvernement malien sur la gouvernance de la migration” en *Maliweb*, 21 de junio.

⁴⁰ AFP-Agence France-Presse (2006) *Le Sénégal bloque les expulsions par l’Espagne de clandestins en provenance des canaries*, 13 de septiembre; BBC (2006) *Retour au bercail pour les clandestins sénégalais*, 14 de septiembre. AFP (2006) *Immigration: 4.000 sénégalais autorisés à travailler en Espagne*, 9 de septiembre.

sólo sigue siendo operativa la lucha contra la inmigración irregular y la cooperación al desarrollo en tiempos de crisis económica. Además, la cantidad de AOD total neta destinada a Mali empezó a disminuir en 2009. Abajo podemos ver la evolución de la AOD total neta desde la firma del Acuerdo.

Tabla 6: Evolución del volumen de AOD (en millones y porcentaje en comparación al año anterior)

	2005	2006	2007	2008	2009
Evolución del volumen de AOD en millones de euros	4.223.298	7.342.056	12.766.452	39.306.368	31.391.474
Evolución porcentual en comparación al año anterior	–	–	(Acuerdo)	207.89%	-20.14%

Fuente: Seguimiento de los PACI 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Por consiguiente, el eje en cooperación al desarrollo no es tan consistente a largo plazo. Si miramos en detalle quién financia la AOD destinada a Mali en 2009, nos damos cuenta de que los dos actores que no han disminuido su AOD para Mali son la AECID, es decir todas las acciones vinculadas a la lucha contra la pobreza, y el Ministerio del Interior cuya acción se multiplicó por veintiséis en un año. Por consiguiente, aunque la acción de la AECID es más importante que la del Ministerio del Interior en cuanto a su volumen, parece haber una reorientación de la AOD hacia actividades vinculadas a la seguridad. Esto podría significar, a largo plazo, que no se formalice un acuerdo concertado y equilibrado entre España y Mali, sino un acuerdo orientado casi exclusivamente hacia temas de seguridad y de lucha contra la inmigración irregular.

En el caso de Senegal, esta tendencia no es tan marcada de momento. Si bien asistimos a un importante crecimiento del papel desarrollado por el Ministerio de Interior, la AOD total neta en Senegal no ha disminuido y se observa una mayor participación de actores como la del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Varios actores interactúan en Senegal, diseñando poco a poco una política de cooperación más compleja que con Mali, donde de hecho se tendrían que elaborar criterios e instrumentos para medir de una manera sistemática la coherencia de políticas.

Un tercer problema es el vinculado al contenido de los acuerdos. No todos los acuerdos garantizan la protección por igual ni con la misma intensidad de los derechos de las personas migrantes. Por ejemplo, las condiciones vinculadas a la repatriación no se han publicado en el Acuerdo Marco con Mali y no se ha negociado

formalmente con Senegal, es decir, que en este último caso no existen previsiones jurídicas de protección de los derechos. Esto significa, por ejemplo, que entre 2005 y 2007 se dieron 8.177 repatriaciones sin acuerdo formal o cláusula de repatriación que garantizara una mejor protección de los expulsados.

En cuanto a Mali, las condiciones para la repatriación fueron negociadas en el marco del Comité Bilateral de seguimiento del Acuerdo y siguen siendo muy opacas. Además, el programa de retorno maliense sólo se aplica para los retornados voluntarios (ninguna medida concreta se implementó para los expulsados) y sigue siendo poco operacional. En cuanto a la migración de tránsito en Mali, sólo se hace referencia en el capítulo Migración y Desarrollo del Acuerdo en “servicios de protección e integración de los emigrantes en los países de tránsito”, pero las medidas son inexistentes en la práctica. Citaremos en relación con este tema a un responsable de la Asociación ARACEM (Asociación de los Refugiados de África Central) creada en 2006 en Bamako, Mali:

“Excepto el hecho de que nos aceptan en el territorio, las instituciones [de Mali] no hacen nada para nosotros. [...] La OIM no dice que nos incluyen en la reinserción pero sólo para los malienses así que a nosotros no nos tienen en cuenta. Estamos aquí, seguimos nuestro camino. Todo el mundo sabe que estamos aquí pero no hacen nada. [...] La cuestión de los migrantes en tránsito está sólo en el papel. Sólo se habla de los malienses.”⁴¹

En cuarto lugar, un eje muy importante de la acción española es la elaboración de una gestión ordenada de los flujos migratorios; para ello ha participado activamente en la financiación y puesta en marcha del CIGEM en Mali. Varias críticas se hicieron sobre el centro desde las asociaciones hasta los diputados: solapamiento de actividades con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), cuantiosos fondos dedicados al centro (diez millones de euros en el marco del FED) mientras que otras ONG y asociaciones ya no reciben fondos, etc. Una de las aprehensiones más importantes es que el CIGEM se convierta, al fin y al cabo, en una agencia de empleo nacional y regional (una tendencia cada vez más marcada) financiada por la Unión Europea, sin que ésta sea coherente con objetivos de desarrollo y de dinamización de la economía maliense.

Finalmente, las consecuencias sobre los países del Sur del control de las fronteras negociadas y exigidas por la Unión Europea y por algunos de sus estados miembros (Italia, Francia, España) poco se tienen en cuenta. Las influencias y estrategias empleadas para que Mali o Senegal controlen o contengan a los migrantes son totalmente contrarias a las necesidades y gestiones vinculadas a las migraciones en ambos países o en otros países de la subregión. Las migraciones

⁴¹ Entrevista personal a miembros de ARACEM en Bamako, Mali, en Enero 2011.

Sur-Sur juegan un papel primordial para las poblaciones de África del Oeste, quienes por razones climáticas, económicas o de lazos familiares, cruzan regularmente las fronteras. En ningún momento se tiene en cuenta en los acuerdos negociados por España las consecuencias que puede tener el control de las fronteras, no sólo sobre las relaciones entre los estados miembros de la CEDEAO y el desarrollo de esta región como espacio de libre circulación, sino también sobre el propio modelo de circulación en Mali (población tuareg, pastores nómadas, etc.).

3.3. La CPD en la implementación de la política migratoria: migración, gobernabilidad y derechos humanos en Mauritania

“Para la cooperación española los derechos humanos son medidores de bienestar, son indicadores de gobernabilidad, y el concepto de seguridad es el que se deriva del respeto a los derechos humanos. Por tanto las actuaciones deben estar encaminadas a recuperar un concepto de justicia universal basada en la observancia de los derechos humanos y no a una interpretación nacional de la aplicación de los mismos en función de la seguridad estatal.”⁴²

En este capítulo pretendemos reflexionar sobre cómo la política migratoria española puede afectar a la política de desarrollo en ámbitos particularmente sensibles como son la gobernabilidad democrática o la promoción de los derechos humanos. En el caso de Mauritania, la existencia de otras prioridades en la agenda española ha podido provocar la supeditación de la política de desarrollo a los intereses estratégicos de España en el Sahel, particularmente por motivos ligados a la seguridad y a cuestiones comerciales. Este capítulo también nos permitirá comprender la ambivalencia que la extroversión de los estados africanos puede suponer para su propio desarrollo, reflexionando sobre el vínculo entre dicha extroversión con la gobernabilidad democrática, y los desafíos que esto presenta para que España pueda avanzar hacia la coherencia de políticas, conjugando sus propios intereses estatales con los intereses del estado socio.

3.3.1. Gobernabilidad y derechos humanos en la política de desarrollo española

La promoción de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática, a los que ya se hacía referencia en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, son una prioridad horizontal en el tercer PDCE, considerándolos elementos integrales del desarrollo sostenible: “El fortalecimiento de las capacidades institucionales, sociales y humanas queda así ligado al respeto, promoción y garantía de los derechos humanos”; la gobernabilidad democrática implica “orientar

⁴² AECID, *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional*.

todas las actuaciones de la cooperación española hacia la profundización del régimen democrático y el estado de derecho y un desempeño del estado más eficaz, en términos económicos y sociales” (AECID 2009, 99).

La gobernabilidad democrática es, además, una prioridad sectorial en dicho Plan Director, con una estrategia propia: la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional. La gobernabilidad es abordada desde un enfoque de derechos, según el marco internacional de los derechos humanos, lo que implica que los ciudadanos son los titulares de los derechos, mientras que las instituciones y los representantes políticos deben responder de sus obligaciones ante la ciudadanía. El efecto esperado para 2012 en este sector es: “Promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo” (AECID 2009, 105). El actual concepto de gobernabilidad empleado en la cooperación española pretende ir más allá de la mera reforma institucional, hasta alcanzar “el fortalecimiento de la legitimidad democrática a través de la participación ciudadana, el impulso de los derechos sociales y las garantías de seguridad para el ejercicio de las libertades” (DGPOLDE 2009, 44), en línea con un enfoque basado en derechos.

En lo que respecta a la política exterior hacia el continente africano, los derechos humanos son “principios fundamentales que guían toda la política pública exterior española” (MAEC 2009, 33), cuya promoción y defensa deberá estar presente en todas las líneas de acción del Plan África. En el marco del CAD se establecen una serie de principios (*Ibidem*) para la promoción y protección de los derechos humanos que deberán respetarse en todas las acciones:

1. Construir un entendimiento conjunto de los vínculos entre las obligaciones de los derechos humanos y las prioridades del desarrollo a través del diálogo.
2. Identificar las áreas de apoyo a los gobiernos socios sobre las cuestiones de derechos humanos.
3. Fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos en los procesos de construcción del estado.
4. Apoyar a las personas y organizaciones que reclaman el cumplimiento y aplicación de los derechos humanos.
5. Promover la no discriminación como la base de sociedades más inclusivas y estables.
6. Tener en cuenta los derechos humanos en las decisiones sobre alineamiento e instrumentos de la ayuda.
7. Tener en cuenta el refuerzo mutuo entre los derechos humanos y los principios de la eficacia de la ayuda.

8. Evitar aquellas acciones y políticas que produzcan un efecto negativo o desincentivador, aunque indirecto sobre la protección y garantía de los derechos humanos.
9. Adoptar un enfoque armonizado y gradual para las situaciones de deterioro de los derechos humanos.
10. Asegurar que el aumento de la ayuda favorece los derechos humanos.

En el Plan África 2009-2012 se presentan los cruces de los objetivos sectoriales con los objetivos transversales (MAEC 2009, 45; 60), indicando el tipo de acciones a implementar. En lo que respecta a cuestiones de gobernabilidad y migraciones en relación a los derechos humanos, refiriéndonos en concreto a los Objetivos 1 y 4 de dicho Plan, España deberá:

- Apoyar la elaboración y puesta en práctica de políticas migratorias coherentes con el respeto a los derechos humanos.
- Impulsar las políticas públicas nacionales y regionales de respeto y promoción de los derechos humanos, así como las instituciones que velan por su cumplimiento.
- Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos, así como la educación en derechos humanos a la sociedad civil y a las fuerzas de seguridad del estado.
- Incentivar los procesos de democratización mediante la participación en misiones de observación electoral de la UE.

Así pues, teóricamente tanto la gobernabilidad como la promoción de los derechos humanos son fundamentales en la política de desarrollo y en la política exterior española. Sin embargo, como hemos señalado, la gobernabilidad incluye un amplio abanico de temas, entre los cuales se encuentra la gestión de los flujos migratorios; de ahí que, en lo que respecta a la CPD, éste sea un sector en el que pueden entrar en contradicción la política migratoria y la política de desarrollo. Y además, como hemos señalado, se puede correr el riesgo de supeditar la gobernabilidad y los derechos humanos a otras prioridades de la agenda exterior española. Veamos algunos ejemplos prácticos en el caso de Mauritania.

3.3.2. Las relaciones España-Mauritania en materia migratoria

Las relaciones entre España y Mauritania que giraban tradicionalmente en torno a los intereses pesqueros y a la cuestión del Sahara Occidental, fueron diversificándose en la década de los noventa incluyendo en la agenda cuestiones de seguridad, inmigración y cooperación. Si bien los mauritanos no han constituido un grupo prominente en los flujos migratorios hacia Europa (tendiendo a migrar hacia países árabes, en particular de la zona del Golfo Pérsico), Mauritania ha sido uno de

los principales países de tránsito de las migraciones subsaharianas (como punto de salida hacia las islas Canarias y como espacio de paso en las rutas terrestres hacia Marruecos). Por este motivo España, al igual que otros donantes internacionales, centró una gran parte de sus acciones en este Estado convirtiéndolo en uno de los socios clave del Gobierno español en materia migratoria, e institucionalizándose la cooperación bilateral en éste ámbito con la firma de diferentes acuerdos migratorios: el Acuerdo Hispano-Mauritano de Inmigración de 2003, el Comunicado Conjunto Hispano-Mauritano de marzo de 2006, la Comisión Mixta Hispano-Mauritana de Flujos Migratorios de carácter semestral, el Memorando de Entendimiento de octubre de 2007⁴³, el Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales de julio de 2007, etc.

Cabe destacar que el Acuerdo Hispano-Mauritano de 2003 es el único de los Acuerdos firmados con países de África Subsahariana que prevé la readmisión de nacionales de terceros estados, lo que a priori hace suponer un gran esfuerzo por la parte española para su negociación, siendo llamativa la visión estratégica de futuro demostrada por España en el momento en que fue firmado, con el dictador Taya en el poder. En este Acuerdo, en el que se designaron como autoridades competentes para su aplicación los Ministerios del Interior de España y Mauritania (lo que determina su enfoque), se recoge un artículo específico relativo a las garantías de los derechos humanos⁴⁴, y se institucionaliza la asistencia técnica⁴⁵ a nivel bilateral en un marco más amplio de cooperación, estableciéndose el compromiso de colaborar con Mauritania en:

- a) el intercambio mutuo de información entre las autoridades competentes sobre redes de tráfico de personas y sobre individuos implicados en las mismas, así como las medidas de asistencia técnica en materia de inmigración;
- b) la organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración de ambas partes contratantes;
- c) dar prioridad a proyectos de cooperación al desarrollo en sectores que beneficien directamente a las capas más vulnerables de la población, elevando los niveles de ingresos de éstas en el ámbito general de lucha contra la pobreza;
- d) el tratamiento recíproco de sus nacionales;

⁴³ En materia de "coordinación y colaboración operativas en el marco de la lucha contra la migración clandestina por vía marítima y para el salvamento de vidas en el mar y de un Acuerdo Técnico entre los Ministerios de Defensa referido a la colaboración en materia de formación militar, de búsqueda y salvamento (S.A.R.) y de vigilancia marítima con medios aéreos". Véase la Monografía del MAEC.

⁴⁴ Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003. Artículo XXIII.

⁴⁵ Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003. Artículo XXI.

- e) la cooperación para el reforzamiento de los controles fronterizos;
- f) el apoyo técnico al Gobierno de la República Islámica de Mauritania con objeto de garantizar la seguridad de sus documentos nacionales de identidad;
- g) el apoyo técnico y logístico a los servicios mauritanos de inmigración.

La reactivación de dicho Acuerdo se produjo a través del Comunicado Conjunto Hispano-Mauritano de marzo de 2006, que recogía diversas medidas de cooperación en materia migratoria, entre las que se encontraba la construcción del polémico centro de Nuadibú, que trataremos más adelante. En esas fechas ejercía como Presidente de Mauritania Ely Ould Mohamed Vall, cabeza del Consejo Militar para la Justicia y la Democracia, órgano que detentaba el poder tras el golpe de estado de 2005 que derrocó a Taya. Dicho Consejo estaba compuesto en su totalidad por militares, entre los que ya se encontraba el actual presidente Abdel Aziz, que en ese golpe de estado actuó como segundo.

En julio de 2008, siendo ya Presidente desde las elecciones de 2007 Sidi Ould Cheikh Abdellahi —el primer presidente democráticamente elegido desde la independencia de Mauritania—, se firmaron un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, y un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). Recordemos también que Mauritania es país prioritario de la cooperación española desde 2005 (incluido en el actual Plan Director de la Cooperación Española en la Categoría de los países del Grupo A, de asociación amplia), y uno de los principales receptores del Fondo Español para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mauritania es también signataria de uno de los acuerdos de pesca más importantes con la UE de los que se beneficia España (más de cien barcos españoles pescan en caladeros mauritanos), que incluye previsiones en materia migratoria, relacionadas con la vigilancia y el sistema de control de embarcaciones, licencias, marineros, etc.

El golpe de estado de 2008 supuso tener que hacer ciertos equilibrios diplomáticos para España, que aunque en un primer momento —al igual que la comunidad internacional— había condenado con rotundidad el golpe, se posicionó estratégicamente y fue el primer país europeo en apoyar al General Abdel Aziz, lo que sin duda ha permitido a España contar con la colaboración de Mauritania en cuestiones migratorias, securitarias y comerciales. Si bien sería necesario partir desde un punto de vista antropológico en cuanto a las formas de alternancia en el poder en Mauritania y la legitimidad de las mismas, el hecho de que España siga colaborando del mismo modo con un mandatario golpista⁴⁶ que con un gobierno

⁴⁶ Aunque no es este el espacio para desarrollar la cuestión de la alternancia en el poder en Mauritania, sus métodos y sus causas, sí es necesario mencionar la posición de los militares en la distribución de poder en el país. Abdel Aziz, el mismo coronel que actuó como "segundo" en el golpe de estado de 2005, vuelve a la carga en 2008 cuando ve peligrar su posición a raíz de los cambios que Abdellahi pretendía introducir para limitar el poder de los militares en la esfera política. Tras el golpe de estado pretende

democráticamente elegido (aún siendo conscientes de que la realidad es más compleja y menos maniquea, y de que en ese caso se alegó interés nacional al supeditar la democracia a la seguridad) implica ciertos obstáculos para la coherencia de políticas, y más cuando desde la política de desarrollo se presenta como una prioridad la gobernabilidad democrática.

Teniendo en cuenta este marco de relaciones, es inevitable reflexionar sobre cómo ha evolucionado el enfoque y las consideraciones de Mauritania hacia el fenómeno migratorio, y sobre cómo ha podido influir la política migratoria española en dicho enfoque y en el desarrollo de Mauritania.

3.3.3. El tratamiento de las migraciones en Mauritania.

Las principales normas jurídicas que rigen las migraciones en Mauritania datan de la década de los sesenta y poseen un marcado carácter soberanista común en la etapa postcolonial. Tal es el caso del Decreto 64.169 del 15 de diciembre de 1964 sobre el régimen de inmigración, de la Ley 65.046 del 23 de febrero de 1965 sobre las disposiciones penales relativas al régimen de inmigración, o de otra normativa relativa a la emisión de tarjetas de residencia, visados y títulos de viaje, o seguridad social⁴⁷. La retirada de Mauritania de la CEDEAO en 1999 no ha impedido la libre circulación en su territorio de los ciudadanos de dicho espacio, en base a acuerdos de reciprocidad. Además, la falta de recursos materiales e institucionales ha impedido un control de facto sobre entradas y salidas del territorio. Dicha falta de capacidad, unida a la falta de información de la población y de los migrantes sobre la normativa migratoria existente, ha propiciado cierta tolerancia del estado ante el incumplimiento de las normas, por lo que en la práctica los migrantes entraban, se establecían o salían de Mauritania sin documentos identificativos, sin sellar su visado o sin solicitar las tarjetas de residencia pertinentes.

Según el profesor Randam⁴⁸, la migración no había sido un problema para Mauritania hasta hace poco tiempo cuando, siguiendo una "evolución histórica", algunos fenómenos relacionados con la seguridad comenzaron a vincularse con el fenómeno migratorio: "Mauritania recibía sin problema a personas procedentes de zonas de conflictos (Casamance, Níger, etc.), pero progresivamente otras actividades como el terrorismo, el tráfico de armas, drogas o personas, comienzan a aprovecharse de los migrantes". No obstante, Randam se distancia de las

legitimar su posición a través de unas dudosas elecciones que le dan como vencedor tras la primera vuelta.

⁴⁷ Para una información completa sobre la legislación existente, véase: OIM (2009) *Profil Migratoire. Mauritanie*, p.70.

⁴⁸ Entrevista personal con el Encargado de Misión del Ministerio de Justicia. Nuakchot, noviembre de 2010.

corrientes que criminalizan al migrante: "la lógica del migrante es económica, no tienen una lógica política, son víctimas".

La mediatización de Mauritania como país de tránsito de las migraciones hacia Europa, junto al interés de los donantes por intervenir en el ámbito migratorio, ha influido para que en la actualidad Mauritania haya desarrollado mayor interés por abordar la cuestión migratoria desde el prisma securitario, con la aprobación de nuevas leyes contra la trata (Ley 2003.025 de 17 de julio de 2003 sobre la represión de la trata de personas) y contra la inmigración irregular (Ley 021 de 10 de febrero de 2010 de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes). Cabe también mencionar el esfuerzo de Mauritania por ejercer un mayor control en sus fronteras, que se plasma en la Orden 394 de 3 de febrero de 2010, sobre fijación de puntos de paso obligatorios. Desde la UE se financió una asistencia técnica para diseñar la Estrategia Nacional Migratoria, que ya ha sido elaborada y debía haber sido presentada y publicada en enero de 2011. Por otro lado, la aprobación del nuevo proyecto de ley relativo a la entrada y la estancia de extranjeros y al derecho de asilo en Mauritania está en trámite desde 2008, momento en que fue interrumpido por el golpe de estado. Dicho proyecto de ley, a pesar de mostrar la voluntad del estado de aumentar su control migratorio, garantiza también mayores derechos a los extranjeros y prevé mecanismos de protección. El comprensible retraso del aparato institucional tras el golpe no parece haber afectado por igual a todas las leyes, y resulta llamativo el contraste con la rapidez de aprobación de la Ley de 2010 contra el tráfico ilícito de migrantes.

Las principales acciones de España en Mauritania en materia migratoria se han orientado a la cooperación policial (patrullas e investigaciones con equipos mixtos, formaciones en salvamento, control fronterizo o informática, dotación de materiales, etc.). España ha logrado dicha colaboración gracias a su posición estratégica hacia el país, utilizándose como contrapartida en las negociaciones la AOD bilateral dirigida a diferentes sectores (governabilidad, educación, seguridad alimentaria, etc.), así como la conversión de deuda y la condonación de parte de la deuda de Mauritania derivada del uso de los créditos FAD⁴⁹.

⁴⁹ Véase el Informe de ENTRECULTURAS y ALBOAN (2011) *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del Primer Plan África*, Madrid.

Tabla 7: AOD bilateral bruta por los principales agentes en Mauritania

Agentes	AOD en millones de euros / año				
	2005	2006	2007	2008	2009
Administración General del Estado	10.898.009	8.083.442	24.291.164	18.753.467	27.629.692
Ministerio de Asuntos Exteriores	5.130.852	7.495.209	17.694.845	12.487.642	13.126.476
Ministerio del Interior	0	19.051	1.709.233	61.343	6.845.789
Ministerio de Trabajo e Inmigración	5.437	52.462	55.808	293.715	140.000
Ministerio de Economía y Hacienda	0	0	45.960	1.205.464	0
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	5.614.721	57.017	3.859.159	4.082.287	6.241.183

Fuente: Elaboración propia, seguimientos PACI 2005-2009.

Apenas se han realizado acciones en materia de gestión laboral de flujos, y según la información que nos fue transmitida desde el Ministerio del Interior mauritano, desde la firma del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales sólo cuarenta trabajadores mauritanos fueron beneficiarios del mismo. De esos cuarenta trabajadores (que trabajaron en la temporada 2008), dieciocho volvieron a España una segunda vez con contrato (migración circular), todos ellos en Andalucía y en el sector de la agricultura. La mayor parte de los proyectos que se enmarcan en esta categoría han sido implementados a nivel regional con apoyo de la OIT.

En cuanto a la línea de acción en migración y desarrollo, por ahora no ha sido financiada ninguna actividad en Mauritania. Como hemos señalado al inicio de este capítulo, la escasa presencia de las migraciones en los planes de lucha contra la pobreza muestra que la migración no constituye una prioridad para la política de desarrollo mauritana, argumento por el que España no incorpora actividades de migración en su política de desarrollo en este país. Incluso la OIM, que en Mali y Senegal sí realiza actividades en migración y desarrollo, sólo focaliza sus acciones en Mauritania en el ámbito de la cooperación técnica, en cuestiones de gestión fronteriza: "se han equipado trece puestos fronterizos con lectores biométricos digitales y ordenadores" [...] "se pretende establecer un sistema de gestión de

fronteras que permita el registro de datos de todos los viajeros, que esperamos que esté completado en el verano de 2011⁵⁰. En cuanto a las capacitaciones de los funcionarios, Richard Ots refiere que se realizan formaciones técnicas para los agentes fronterizos de la Dirección de Seguridad Nacional (competencias informáticas) que incorporarán también formación en derechos humanos: "se prevé que en la segunda etapa de formación, que comenzará en enero de 2011, se incluya un módulo específico sobre derechos humanos, asilo, trata, etc."⁵¹. También se ha apoyado la elaboración de la estrategia nacional migratoria, y se han realizado apoyos puntuales a la magistratura (formaciones, viajes de estudios, etc.), aunque Richard Ots reconoce que "por ahora, no hacemos nada en migración y desarrollo".

No obstante, a la luz del interés de los donantes internacionales por el fenómeno migratorio, se han multiplicado las organizaciones locales que, de repente, han decidido trabajar en el ámbito migratorio, proponiendo desde proyectos de sensibilización contra la inmigración irregular a multitud de talleres sobre gestión migratoria, codesarrollo, flujos laborales, o muchos otros que no tienen relación directa con la migración pero se intentan vincular a ella de forma forzada para acceder a financiación. Del discurso de RATAM (Red de Asociaciones para la Migración y el Asilo en Mauritania), fundada en 2010, extraemos una visión muy similar a la de las políticas securitarias europeas: "hay un millón de personas extranjeras en el territorio mauritano y aunque los migrantes son positivos, a veces hay problemas con los que vienen, por temas de armas, drogas, terrorismo" [...] "hay que tratar bien a todo el mundo, para que los que lo hagan bien puedan encontrar su lugar" [...] "si no se integran en el mercado laboral, resultan peligrosos para ellos mismos y para la sociedad"⁵². En definitiva, habría que considerar hasta qué punto el surgimiento de este tipo de agrupaciones responde a inquietudes sociales, o bien, como ha ocurrido también en los países donantes, a la posibilidad de acceder a financiación y a contactos con la administración, con los consiguientes riesgos de adaptación del discurso a los intereses de los donantes, o de manipulación por parte de los intereses del estado.

Tal vez las políticas implementadas por la UE y los estados miembros tampoco estén teniendo en cuenta las contraindicaciones de sus acciones en materia de gobernabilidad, puesto que aunque en estos momentos se intente evolucionar a nivel de lenguaje y formulación de políticas desde el concepto de

⁵⁰ Entrevista personal con el Jefe de Proyectos de la OIM en Nuakchot, Nuakchot, diciembre de 2010.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Entrevista personal con la Presidenta de RATAM, Nuakchot, diciembre de 2010.

control al concepto de gestión de las migraciones, parece que en terreno “no se percibe que la inmigración sea algo a gestionar, sino a impedir”⁵³.

3.3.4. Efectos colaterales de la política migratoria española

Es necesario señalar algunos aspectos derivados de la política migratoria española que han influido en el tratamiento de la migración y los migrantes en Mauritania y que condicionan la CPD. En primer lugar, señalaremos que las acciones hispano-mauritanas siguen siendo deficitarias a nivel de promoción y protección de los derechos humanos. Es el caso de los mecanismos de control de la migración irregular, y en concreto de las interceptaciones en el mar, que siguen imposibilitando el acceso a los procedimientos de asilo, vulnerando así la Convención de Ginebra relativa al Estatuto del Refugiado. Aunque no se han buscado soluciones para mejorar la respuesta de España, directamente relacionada con los recursos disponibles y con el gasto que implicaría para el estado otro tipo de respuesta, sí se han realizado esfuerzos para mejorar la lucha contra el tráfico ilegal de personas, como muestra el ejemplo de la aprobación en España de la Ley Orgánica 13/2007 de 19 de noviembre para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, que posibilita el enjuiciamiento de los patrones de embarcaciones cuando son interceptadas en aguas internacionales.

También habría que reflexionar sobre algunas cuestiones tangenciales relativas al derecho internacional, como el límite al derecho de libre circulación de las personas producido por el control realizado, que impediría que las personas pudieran salir de su propio país, contraviniendo así el artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Recordemos que el salvamento (el deber de prestar auxilio, recogido en el artículo 98 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) es el motivo que suele esgrimirse para la interceptación de embarcaciones y su conducción al puerto seguro más cercano. En el caso español, además de las lógicas actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en aguas jurisdiccionales españolas, es posible actuar en aguas jurisdiccionales de terceros estados en base a los acuerdos bilaterales firmados, que a su vez son el mecanismo que permite las operaciones españolas en el marco de FRONTEX (como fue el caso de Hera I, II y III). En cuanto a FRONTEX, a pesar de ser un mecanismo de cooperación operativa, también habría que considerar seriamente las críticas de las que es objeto, entre las que podríamos citar su dependencia de la voluntad de los estados, el secretismo y la falta de transparencia de sus actividades, su elevada politización, etc.

⁵³ Entrevista personal con el Coordinador de FAMSI en Mauritania, Nuakchot, diciembre de 2010.

El cierre de las rutas migratorias que tenían salida hacia Europa desde el Norte de África, ha provocado que los migrantes tuviesen que optar por rutas cada vez más peligrosas, con la consiguiente pérdida de vidas. Según un técnico de la OIM de Bamako: “un primer efecto visible de las políticas migratorias europeas es que se producen más muertes”⁵⁴. A causa de estos “cierres”, muchas personas han quedado “bloqueadas” en territorios que en un principio eran sólo de tránsito, como ocurre particularmente en la ciudad de Nuadibú. El IEJI (Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales) de la Universidad Rey Juan Carlos, que actúa en Mauritania desde 2006, desarrolla en Nuadibú desde 2009 un proyecto en su línea de trabajo en descentralización consistente en el establecimiento de una célula municipal de apoyo a las cuestiones migratorias que afectan a la ciudad: “desde las instancias públicas sólo se enfocaba desde la perspectiva secretaria y de control” [...] “no se conocía la situación, no se preveían acciones, no se integraba la migración en los planes de desarrollo”. Como paso previo a la elaboración de un Plan de Acción, se realizó un diagnóstico sobre la migración en Nuadibú⁵⁵: “Esta experiencia piloto permitirá al personal de la *commune* conocer el proceso de creación de políticas desde la fase previa de identificación de necesidades y capacidades, hasta la fase final de diseño de la herramienta básica de una posterior ejecución de la estrategia acordada: el plan de acción” (IEJI 2010, 9). Durante la reciente elaboración participativa del Marco de Asociación País (MAP) para Mauritania, el IEJI propuso en la OTC la introducción de la migración como sector prioritario en el MAP, algo que finalmente se rechazó alegando que no era una prioridad para Mauritania: “no lo ven claro, dicen que no se ve voluntad desde el Estado mauritano, que no quieren tratarlo más allá de la seguridad”⁵⁶. Sin embargo, si finalmente se adopta la Estrategia Nacional Migratoria y su Plan de Acción (financiados con fondos europeos), la migración sí será formalmente una prioridad para el país, lo que podría servir para consolidar un nuevo posicionamiento en materia de derechos humanos. Los técnicos del IEJI opinan que España debe apoyar a Mauritania en la gestión de un fenómeno que está colaborando a crear: “Mauritania era antes un país de tránsito, pero por las medidas de control, ahora es de destino”. Así, los migrantes en tránsito que llegan a la ciudad de Nuadibú terminan quedándose, viviendo en muchos casos en condiciones de hacinamiento y sin acceso a recursos. De esto podría deducirse que debido a los citados bloqueos de movimientos, las políticas migratorias españolas

⁵⁴ Entrevista personal con Consultor de la OIM en Bamako, Mali, enero de 2011.

⁵⁵ Para este proyecto, la financiación del IEJI ha provenido de fondos propios, contando con la colaboración de la OIM y de la UE para la publicación del documento del diagnóstico.

⁵⁶ Entrevista personal con Técnicos de IEJI en Nouakchot, diciembre de 2010.

están contribuyendo a la creación de bolsas de pobreza en territorio de los estados africanos.

El centro de detención de migrantes de Nuadibú, cuya creación estaba contemplada en el Comunicado Conjunto Hispano-Mauritano de marzo de 2006, sigue siendo otra de las asignaturas pendientes, a pesar de haber sido objeto de diferentes y completos informes que señalaban las lagunas legales (AI 2008; CEAR 2008). España tomó la iniciativa de crear este centro con financiación de la AECID (CEAR 2008, 10), trabajo ejecutado en 2006 por el Ejército español sobre la base de una vieja escuela primaria, con el objetivo de crear un dispositivo de acogida a migrantes retornados. Si bien es gestionado por las autoridades mauritanas — Dirección Regional de la Seguridad Nacional—, habría que reflexionar hasta qué punto la presión de España para que Mauritania controle la migración irregular ha provocado su utilización posterior, convirtiendo dicho espacio en un centro de detención de migrantes sin que Mauritania dispusiese de bases legales, ni para regular el centro ni para efectuar detenciones por migración irregular o por intento de migración irregular.

En este caso, con fines que responden a los intereses estratégicos de España, se negocia con el tercer estado y debido a la presión ejercida se producen efectos no previstos, como la implementación de acciones sin base legal por parte del estado socio. Hay que añadir a esto que Mauritania no dispone de los medios y los recursos necesarios para asegurar que durante el proceso se respeten los derechos de los afectados, por lo que además de la falta de garantías legales ya mencionadas, tienen lugar toda una serie de procedimientos inadecuados: transporte a las zonas de frontera en malas condiciones (poco espacio en los autobuses, mínima atención a la alimentación, etc.), falta de presupuesto para facilitar la llegada de los migrantes repatriados a sus puntos de origen (abandonos en los puestos fronterizos). Esta falta de recursos no debería ser una justificación para incumplir sus obligaciones en materia de derechos, pero es un factor a tener en cuenta.

La continuidad del centro de Nuadibú constituye un tema conflictivo en la actualidad. La atención humanitaria que Cruz Roja/Media Luna Roja dispensa a los detenidos en su interior, es sufragada con financiación de AECID, concretamente a través de las CAP. Con lo que, de nuevo, encontramos cierta ambigüedad en la actuación española, puesto que con financiación de AECID se está contribuyendo al mantenimiento del centro. Desde el Ministerio del Interior mauritano manifiestan su interés en cerrar el centro, tanto por la mala imagen que da de Mauritania en el exterior, como por los problemas que genera en las relaciones con los países vecinos, como Senegal y Mali, de dónde proceden muchos de los migrantes que son

allí internados, previo paso a la repatriación a sus países de origen. En este caso, la política española estaría provocando tensiones diplomáticas entre los estados presentes en una misma zona regional.

Además, afirman no disponer de presupuesto para continuar con dicho centro abierto: "no sabemos qué va a pasar con el centro, por nuestra parte no hay fondos, no sé si España hará algo o a través de la Unión Europea"⁵⁷. Mientras tanto, España no se siente responsable, alegando que "es un centro gestionado por Mauritania"⁵⁸. Aunque una delegación de parlamentarios europeos que visitó el centro en febrero de 2010 afirmó que "el cierre de este centro tendría un rol simbólico significativo"⁵⁹, desde posiciones españolas y europeas se coincide en afirmar que es necesaria su existencia. En este círculo de opiniones se percibe cómo nadie quiere implicarse directamente, pero a la vez se hace patente la voluntad de los diferentes actores de que el dispositivo continúe, a pesar de la supuesta falta de convencimiento por parte mauritana⁶⁰, que alude a la posibilidad de que con financiación europea se construya un nuevo centro "según los estándares de los centros de internamiento que hay en Europa"⁶¹, y recuerda que si se aprueba el proyecto de ley relativo a la entrada y la estancia de extranjeros y al derecho de asilo en Mauritania se aseguraría un soporte legal al centro, así como garantías legales para los detenidos.

3.3.5. Conclusiones

Según hemos comprobado en el caso de Mauritania, es indudable la influencia que la política migratoria española ha tenido en determinadas esferas del desarrollo, en algunos casos no deseada, lo que dificulta el avance hacia la coherencia de políticas:

- Algunas acciones desarrolladas en materia de control migratorio resultan incoherentes con las prioridades de gobernabilidad democrática y promoción de los derechos humanos que España propugna en su política de desarrollo. En esta línea, España debe asegurarse de que sus acciones fortalecen los sistemas de derecho y la gobernabilidad democrática, de modo que no se

⁵⁷ Entrevista personal con el Encargado de Misión del Ministerio del Interior, enero de 2011

⁵⁸ Entrevista personal con el Subdirector General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería, del Ministerio del Interior, en Madrid, abril 2011.

⁵⁹ Véase: <http://www.lepartidegauche.fr/editos/vues-dailleurs/1946-une-delegation-de-parlementaires-europeens-demande-la-fermeture-dun-centre-de-retention-pour-immigrants-a-nuadibu>, última consulta realizada el 20 de marzo de 2011.

⁶⁰ Resulta incongruente que, tal y como se indicaba en los informes de evaluación de Amnistía Internacional y CEAR, en ocasiones se realicen detenciones arbitrarias en la ciudad de Nuadibú para engrosar las cifras de retenidos en el centro, y más ahora que las cifras de migrantes interceptados en el mar ha disminuido. ¿Existe entonces interés por parte de Mauritania en demostrar que el centro sigue siendo necesario?

⁶¹ Comunicación personal, Encargado de Misión del Ministerio del Interior, enero de 2011.

favorezcan acciones que puedan llevar a Mauritania a actuar en el ámbito de la ilegalidad, o a que los migrantes sean tratados sin garantías legales.

- La extroversión del Estado mauritano, que beneficia a sus élites, ha provocado la asunción de políticas con las que Mauritania no se siente del todo cómoda y que empañan su imagen internacional. Muestra de este descontento es una consulta realizada por Mauritania a la OIM⁶² en la que mostraba su interés por valorar las posibilidades de renegociar sus acuerdos migratorios, tanto con España como con Francia. Este tipo de extroversión que beneficia a las élites que han ejercido el poder en cada una de las etapas políticas del país, tiene como consecuencia el debilitamiento de la gobernabilidad y del control democrático, por lo que incide negativamente en el desarrollo del país.
- La política migratoria española debe considerar su responsabilidad en la creación indirecta de bolsas de pobreza en el territorio de Mauritania, o el efecto que el control solicitado por España puede tener respecto a la teórica libertad de movimiento en base a los acuerdos de reciprocidad con otros estados de la región, como es el caso de sus vecinos Mali o Senegal. Y en este mismo sentido, evitar que los compromisos bilaterales provoquen enfrentamientos o incidentes diplomáticos a nivel regional, como los que se derivan de la aceptación y ejecución por parte de Mauritania de repatriaciones de nacionales de terceros estados desde España, muchos de ellos vecinos senegaleses o malienses, o su detención irregular en territorio mauritano con la posterior conducción a frontera, sin la existencia de garantías legales.
- La escasa presencia inicial de la migración en los documentos estratégicos de desarrollo nacionales de Mauritania está siendo sustituida por un crecimiento exponencial de la atención dispensada al fenómeno migratorio (reformas legislativas, estrategias migratorias nacionales, etc.). Sería necesaria una reflexión más profunda sobre la jerarquía de prioridades a la hora de esbozar posibles soluciones, dado que en un contexto en el que las necesidades son elevadas para toda la población, las sugerencias españolas y europeas de inclusión de la migración en las estrategias de desarrollo nacionales podrían ser aceptadas de nuevo sólo como un medio de extroversión de Mauritania (instrumentalizando la acción para la consecución de recursos), sin un convencimiento real de sus potencialidades, y sin medios para hacer sostenibles dichas acciones en el futuro, lo que incidiría negativamente en el desarrollo. Y con el riesgo

⁶² Entrevista personal con Técnico de la OIM de Dakar, diciembre de 2010.

añadido de que la dedicación de recursos a los migrantes en contextos de elevada pobreza generalizada podría estigmatizarlos y generar agravios comparativos en el resto de la población, fomentando actitudes de racismo y xenofobia.

- España y otros estados de la UE deberían reflexionar más profundamente sobre los efectos de sus políticas migratorias en la esfera de la gobernabilidad, puesto que aunque en estos momentos se intente evolucionar a nivel de lenguaje y formulación de políticas desde el concepto de control al concepto de gestión de las migraciones, parece que en el terreno no se ha avanzado. Quizás de forma involuntaria, la política migratoria española puede estar generando un imaginario de rechazo al migrante, provocado por la tendencia a su criminalización y por el predominio de las acciones de control migratorio, con el tremendo efecto negativo que esto puede producir tanto en origen como en destino. Tal y como afirman desde la CNTS de Senegal, hay que tener en cuenta que la frontera ya comienza en las embajadas, en el mismo momento en que las personas acuden para solicitar información o gestionar su visado, por lo que habría que mejorar las condiciones en las que se facilita la información, pero también la forma en la que se trata a quienes acuden a solicitar dichos visados. Todos estos aspectos, que tal vez pudieran considerarse nimios, están contribuyendo a la construcción de estereotipos que van a afectar las relaciones de conocimiento, confianza mutua e intercambio entre autóctonos y extranjeros. Imaginarios que pueden también afectar las relaciones económicas y comerciales de España con Mauritania, así como con otros estados africanos⁶³.

3.4. El modelo migratorio del islam sufí en Senegal como factor de desarrollo: el caso de la cofradía mouride

3.4.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es el de valorar la capacidad de negociación, actuación y decisión de los actores locales no estatales con respecto al diseño e implementación de las políticas migratorias. Tomaremos como ejemplo la importancia histórica que han jugado las cofradías islámicas, en especial la mouride, en la construcción del Estado senegalés. Posteriormente, veremos cómo a

⁶³ Abdel Kader Ould Mohamed, antiguo Cónsul de Mauritania en Las Palmas, durante las entrevistas realizadas para esta investigación, realizó frecuentes referencias a la necesidad de estrechar los lazos culturales y devolver la prosperidad a las relaciones sociales, económicas y comerciales entre Canarias y el litoral africano.

través de un proyecto de sociedad religiosa que se lleva a cabo, a la vez, a través del Estado senegalés y en contra de éste, las políticas migratorias españolas encaminadas a limitar la libre circulación así como aquellas destinadas a la lucha contra la inmigración clandestina, difícilmente pueden encontrar la coherencia con las políticas de cooperación al desarrollo dadas las características históricas y estructurales que han caracterizado a la experiencia estatal senegalesa y la influencia de los actores no estatales en ésta.

Asimismo, el desarrollo urbano de Touba, capital del mouridismo, es uno de los ejemplos que sirven para medir el impacto del proceso migratorio a nivel local no solamente a través del esfuerzo individual que representa la inversión de los migrantes en la construcción de viviendas y el envío de remesas familiares, sino a nivel colectivo a través de su participación en obras sociales y de infraestructura. Este tipo de dinámicas, basadas en la circularidad migrante, ponen en tela de juicio de manera creciente la legitimidad y la capacidad estatal para el desarrollo de Senegal. Mediante estructuras e instituciones sociales alternativas como las *dahiras*⁶⁴ y su exportación exitosa a los países de inmigración, la cofradía mouride, gracias a su capacidad de movilización financiera, se convierte en un agente de recomposición social ante el declive de las instituciones estatales en un contexto de liberalización económica y ajuste estructural. Aunque sin duda alguna el islam sufí, y particularmente el mouridismo han resultado ser actores de gran peso económico, político y cultural en la historia de la construcción del Estado senegalés, no podemos concluir, por consiguiente, que la expansión de dichos movimientos y sus dinámicas sean un factor de desarrollo nacional debido principalmente a que dicha expansión se lleva a cabo primordialmente en detrimento de la legitimidad estatal⁶⁵. Las relaciones históricas entre la élite política y la élite religiosa, debido a su carácter clientelar, no solamente han contribuido a acentuar las desigualdades económicas y sociales con el resto de la población, sino que también figuran como uno de los principales factores que han impedido el proceso de modernización y desarrollo del Estado senegalés. Asimismo, hay que tener en cuenta que, aunque formalmente las relaciones contemporáneas entre estos dos grupos reflejen una interacción basada en la colaboración, sus agendas políticas pueden ser divergentes e incluso antagónicas.

⁶⁴ *Dahira* significa literalmente círculo de oración. Este tipo de asociación religiosa surgió como estructura de encuentro de los primeros *talibés* que emigraron de la región mouride (Diourbel, Touba) hacia las regiones urbanas de Senegal hacia mediados del siglo XX. Representan una adaptación de las instituciones mourides rurales (donde la autoridad de los *marabouts* era incontestable) al contexto cosmopolita de la ciudad.

⁶⁵ Esto se puede apreciar principalmente en dos ámbitos. Por una parte, la capital mouride de Touba goza de un estatuto de extraterritorialidad en el espacio geográfico senegalés reconocido por el Gobierno senegalés en donde la autoridad soberana es la del Khalifa General de la cofradía y no la autoridad estatal. Por otra parte, ésta posición excepcional de Touba con respecto al resto del país, así como sus conexiones con el desarrollo del sector económico informal impide que el Estado senegalés controle dichas dinámicas económicas en detrimento del sector formal de la economía senegalesa.

Finalmente, como un ejemplo particular de este desarrollo alternativo, analizaremos la dinámica del envío de remesas mouride a través de circuitos paralelos e informales de transferencias monetarias y financieras. A pesar de que dichas transferencias han servido (especialmente desde la devaluación de 50% del franco CFA en 1994) para colmar las necesidades básicas de muchas familias en Senegal (aligerándose la presión social sobre las instituciones estatales), el hecho de ser dinámicas animadas desde abajo y por lo general a través de canales informales, difícilmente pueden ser consideradas como un factor del desarrollo en Senegal.

A pesar de que el éxito contemporáneo de las cofradías sufíes se base en gran medida en la movilidad transnacional de sus miembros y en la capacidad de sus líderes para canalizar recursos económicos provenientes de una multiplicidad de localidades en Europa, Norteamérica y Asia, llegamos a una situación paradójica en la que la movilidad migratoria se ha vuelto selectiva. Sólo un porcentaje relativamente pequeño de los migrantes mourides goza de los recursos políticos (pasaportes diplomáticos) y económicos (grandes comerciantes mourides) que permiten la libre circulación entre Senegal y los países de inmigración. La gran mayoría, debido a las restricciones a la movilidad que impone la política migratoria europea y española, se encuentran a menudo en situación irregular, desempeñando trabajos que alimentan al sector informal de la economía (venta ambulante) así como el fenómeno de la migración clandestina. Es por esta razón que podemos asumir que, aunque un mayor grado de libertad de circulación permitiría una mejor canalización de las dinámicas transnacionales de los migrantes senegaleses, la negociación de políticas migratorias menos restrictivas en cuanto a la movilidad migrante, se vería obstaculizada por las élites políticas, comerciales y religiosas y su esfuerzo por reproducir un contexto político migratorio que les coloca en una situación privilegiada. Debido a que la economía política de la inmigración clandestina genera grandes beneficios tanto para el gobierno (firmas de acuerdos bilaterales y destinación de fondos para la lucha contra la inmigración irregular) como para las élites comerciales y religiosas, este tipo de políticas carecerían de un apoyo real por parte de estos actores.

3.4.2. Los orígenes del movimiento mouride

Los orígenes del movimiento mouride se remontan al último cuarto del siglo XIX, cuando en un contexto caracterizado por la confrontación entre las monarquías wolof, los reformadores islámicos y los colonizadores franceses en la región de Senegambia, Cheikh Ahmadou Bamba fundó la *tarixa* (cofradía) sufí de la Mouridiyya. De hecho, los conflictos armados entre las aristocracias monárquicas y

los reformadores islámicos habían comenzado desde principios de siglo debido a la participación de los reyes wolof en la economía esclavista (Searing 2002; Glover 2007). Desde esta época, las poblaciones de los reinos wolof comenzaron a dirigirse a los líderes de los movimientos islámicos para refugiarse de las prácticas esclavistas a las que eran sometidos. Posteriormente, con la creciente presencia de los colonizadores franceses y la derrota militar que infligieron al conjunto de monarquías wolof, las estructuras de las cofradías sufíes, en especial la mouride, se proclamarían como garantes legítimos del orden social ante el colapso del sistema político precolonial.

Aunque la relación entre estos líderes sufíes y las autoridades coloniales francesas eran en un principio antagónicas y hostiles, los franceses se vieron en la necesidad de instrumentalizar la legitimidad social de la cual gozaban los jefes islámicos para administrar efectivamente el territorio conquistado y establecer el orden colonial. Poco a poco, la administración colonial francesa comenzó a percibir la utilidad que se podía obtener del control social que ejercía la autoridad espiritual de Ahmadou Bamba. A través de la distribución de tierras para el cultivo del cacahuete, así como con la construcción de vías férreas que comunicaban la región de implantación mouride (región Centro-Norte de Senegal) con Saint-Louis (antigua capital de la colonia de Senegal) y Dakar, el orden político colonial comenzó a estructurarse a través de las relaciones clientelares que se establecieron entre los líderes mourides —quienes producían el cacahuete a través del trabajo gratuito de sus discípulos— y los intereses comerciales de la colonia francesa.

De esta manera, a través del establecimiento de *daaras* (escuelas coránicas) donde los discípulos de Bamba aprendían los preceptos islámicos a la vez que cultivaban el cacahuete, la cofradía mouride desarrolló un primer sistema de acumulación económica al mismo tiempo que recibía favores materiales por parte de los administradores franceses. Estas relaciones clientelares continuarían durante el resto del período colonial. Mientras que el sistema de administración indirecta resultó indispensable para los intereses franceses durante este período. En última instancia, la relación de fuerzas favorecía ampliamente a los franceses con respecto a las cofradías sufíes en el marco del estado colonial, con la independencia de Senegal esto comenzaría a cambiar a favor de las últimas.

3.4.3. Relaciones entre el estado senegalés y la cofradía mouride. La expansión transnacional de la cofradía

La clase política senegalesa, que heredó las estructuras de mando del estado colonial siguió necesitando la intermediación de los *marabouts* para obtener la legitimidad, dado que carecía del poder coercitivo del cual gozaban los

colonizadores franceses. De hecho, la clave del éxito de la hegemonía que estableció Léopold Sédar Senghor al mando de Senegal durante los primeros veinte años de independencia, estaba basada principalmente en una alianza estratégica con las jerarquías sufíes (en especial la mouride) intensificándose la estructura clientelar del estado. Por su parte, mientras que dicha jerarquía seguía obteniendo importantes recursos a través de la explotación agrícola, los recursos provenientes del clientelismo estatal permitieron a la cofradía mouride diversificar sus actividades económicas apareciendo de manera creciente a partir de la década de los sesenta en el comercio urbano de Dakar y las principales ciudades senegalesas. Poco a poco, los comerciantes urbanos mouride se fueron apoderando del control de la economía informal senegalesa gracias a los privilegios otorgados por la administración estatal. La ciudad de Touba, capital santa del mouridismo, empezó a perfilarse como un territorio donde la autoridad legítima no era la del estado sino la del Khalifa General de la cofradía mouride. Esto permitió que Touba se convirtiese en una zona franca donde florecieron las actividades económicas informales debido, entre otras razones, a la ausencia de agentes fiscales del estado.

Sin embargo, por a una serie de factores internos (empobrecimiento del suelo cultivable y sequías crónicas) y externos (crisis económica internacional de 1973), las bases del régimen monopartidista de Senghor se irían debilitando provocando un alejamiento progresivo entre la cofradía y el estado. A medida que el gobierno senegalés fue careciendo de los recursos necesarios para el mantenimiento de su clientela religiosa, la cofradía mouride comenzó a desarrollar estrategias económicas y políticas cada vez más autónomas de su relación con las autoridades estatales. El contrato social senegalés se encontraba fuertemente cuestionado veinte años después de su "firma" señalando las nuevas dinámicas autónomas y de distanciamiento que adoptarían el régimen y las cofradías religiosas entre sí (O'Brien 2004).

De esta manera, para el inicio de la década de los años ochenta, bajo la presión de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el régimen monopartidista estructurado a través del pacto entre el gobierno y los principales líderes *marabouts* (los califas generales de las cofradías mouride y tidjane), empezaba a resquebrajarse. Por una parte, a pesar de que el Partido Socialista seguiría al frente del estado con Abdou Diouf como Presidente, la apertura al multipartidismo provocó que los partidos de oposición mejoraran sus resultados elección tras elección e incluso cuestionaran los resultados acusando reiteradamente al gobierno de fraude. Así, desde las elecciones de 1993, el Khalifa General de la cofradía mouride dejó de apoyar oficialmente al candidato oficial por lo que la base electoral tradicional del régimen

pudo adoptar comportamientos electorales más libres que cuando se pronunciaba el *ndiguel*⁶⁶. Por otra parte, debido a que las reformas económicas estructurales impuestas en Senegal implicaban una reducción del gasto social por parte del estado, las cofradías sufíes y en especial la mouride verían progresivamente acentuado su rol como agentes de recomposición social, lo que sin duda ha incrementado su legitimidad con respecto al estado. Lo que en tiempos de Senghor había sido un apoyo incondicional al gobierno y, con ello, al régimen monopartidista, se tradujo en un alejamiento político de la cofradía que abriría el camino para la transición política del año 2000 con la victoria de Abdoulaye Wade y del Front pour l'Alternance (FAL).

Si consideramos que las reformas económicas estructurales adoptadas desde los años ochenta han incidido negativamente en el desarrollo de Senegal, no podemos afirmar lo mismo para la cofradía mouride. No solamente el movimiento logró una primera adaptación exitosa del medio rural al contexto de la economía urbana a través de la creación de *dahiras* que conectaban material e ideológicamente a Touba con las principales ciudades senegalesas donde se instalaban los *talibés*, sino que también empezó a dar signos de extender este estilo de implantación a nivel internacional. Al contrario que el estado, el nuevo contexto de globalización económica abrió nuevas posibilidades para los comerciantes mourides. Estos comerciantes, que habían comenzado a diversificar sus actividades comerciales fuera de las fronteras de Senegal, empezaron a crear redes comerciales transnacionales aprovechándose de los lazos postcoloniales con Francia así como de los primeros migrantes senegaleses que se instalaron en este país⁶⁷. De esta manera, surgieron las primeras *dahiras* internacionales en París, Marsella y Estrasburgo como iniciativa de estos comerciantes mourides (Salem 1981). A partir de este momento, la expansión del movimiento se debió primordialmente a la creación de redes que vincularon a los migrantes mourides en Europa con Touba y Dakar en Senegal. Posteriormente, tras el endurecimiento progresivo de la política migratoria en Francia, los migrantes senegaleses y mouride en particular, han ido diversificando sus destinos migratorios a otros países de la Unión Europea que, al igual que en la Francia de la postguerra necesitaban mano de obra extranjera, como Italia en la década de los noventa y España en la primera

⁶⁶ Durante los primeros años de vida independiente, las relaciones entre la cofradía y el gobierno de Senghor eran tan orgánicas que cada elección, el Khalifa General (heredero del poder espiritual o *baraka* de Ahmadou Bamba) pronunciaba un *ndigel* (orden en wolof) de votar por el candidato oficial lo que suponía un electorado estable para el partido de Senghor.

⁶⁷ Aunque la intensificación de los flujos migratorios senegaleses hacia Europa y Estados Unidos se da principalmente en las últimas 3 décadas, la presencia senegalesa en Francia se remonta a los tiempos de las guerras mundiales ya que los ciudadanos senegaleses de la colonia de Senegal eran considerados ciudadanos franceses. Es el caso de los famosos *tirailleurs* que combatieron por Francia en ambos conflictos mundiales. Posteriormente, en el contexto de la reconstrucción postbélica francesa, otros flujos migratorios senegaleses de carácter étnico (*soninké* y *haal pulaar* principalmente) se desarrollaron debido a la necesidad de mano de obra de la economía francesa.

década del siglo XXI. Así, a través de una estrategia de expansión e implantación internacional y de concentración y convergencia en Touba, podemos apreciar cómo la movilidad transnacional de los *talibés* circulando entre los distintos países de inmigración e invirtiendo sus ganancias en Touba, ha sido central para la supervivencia del movimiento, así como para llevar a cabo la importante labor de recomposición social en Senegal en un contexto de privatización del estado y con la consecuente reducción de sus labores sociales.

El funcionamiento de las *dahiras* de emigrantes no puede entenderse fuera de la referencia al fundador de la cofradía y símbolo que representa de resistencia cultural al imperialismo francés. Como ya se mencionó previamente, el movimiento mouride vió la luz en un contexto de ruptura política y social en el que la afiliación a dicho movimiento se tradujo en la participación en un proyecto de colonización de espacios comunitarios agrícolas. En este sentido, Touba y el resto de comunidades satélite de *marabouts* que la componen es la expresión urbana de una empresa de territorialización llevada a cabo por la cofradía y sus líderes. Los sucesores del fundador han exhortado a la comunidad de creyentes a poblar la ciudad en nombre de la memoria de Cheikh Amadou Bamba. En gran medida, aquellos mouride que controlaron la economía colonial del cacahuete, y que poco a poco a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial fueron ganando posiciones en el comercio urbano de Dakar, también son aquellos instalados en las ciudades europeas desde hace unos veinticinco años. Durante este tiempo, esta diseminación de mourides en Europa y en Norte América ha dado origen al surgimiento de una diáspora que mantiene un estrecho vínculo con la ciudad santa. Mientras que en los primeros años del mouridismo la organización de la sociedad religiosa estaba estructurada integralmente en la relación *cheikh-talibé* (vida en las *daaras*, agricultura mouride, *dahiras* urbanas), en la experiencia migratoria se desarrolla una nueva relación que fortifica a la comunidad mouride: la relación Touba-*talibé* (Guèye 2000). Esta relación se caracteriza por tener una dimensión individual (familia) y colectiva (fortalecimiento comunitario). La posibilidad del *talibé* contemporáneo de participar en la expansión del mensaje de Bamba a través del proyecto urbano de Touba ha dado lugar a la emergencia de un modelo de desarrollo endógeno que contrasta marcadamente con aquel promovido por el estado bajo la tutela de las instituciones financieras internacionales y los países donantes.

3.4.4. El desarrollo urbano de Touba

En primer lugar, la ciudad de Touba representa la expresión espacial de la empresa de territorialización religiosa mouride. Asimismo, Touba representa el mejor prisma para ilustrar las relaciones entre la jerarquía religiosa mouride y el Estado

senegalés debido a la posición privilegiada que ocupa la ciudad en el espacio político y geográfico senegalés. Desde su fundación a finales del siglo XIX, ha ido creciendo paulatinamente debido a la importancia simbólica que representa para los adeptos de la cofradía su instalación en la ciudad santa considerada como la antesala al paraíso. A pesar de que Touba ha mantenido su estatuto de aldea y comunidad rural desde su creación, con una tasa de crecimiento del 15% anual sostenida desde 1958 se ha convertido en la segunda concentración urbana de Senegal después de Dakar. Su población oscila entre los 500.000 y los 700.000 habitantes y esta cifra se triplica o se cuadruplica durante las celebraciones anuales del Gran Magal (Guèye 2002, 16). Los principales factores que explican este desarrollo urbano acelerado en las últimas tres décadas son varios pero sin duda alguna el más importante es la llegada masiva de migrantes internacionales y el impacto de sus dinámicas económicas en el desarrollo urbano desde la década de los años noventa. La migración ha ocupado un puesto muy importante en la sociedad senegalesa en general y en la mouride en particular debido a la identificación del proceso migratorio con el exilio y las dificultades que vivió Cheikh Ahmadou Bamba en su lucha contra la asimilación francesa. Aparte de la cultura migratoria que se ha desarrollado, el crecimiento del movimiento mouride también se debe a una fuerte identificación con el comercio como parte de la experiencia de ser mouride.

Por otra parte, debido al estatus de extraterritorialidad de Touba reconocido por el Estado senegalés y al conjunto de beneficios que se derivan de él —exención de pago de impuestos estatales, facilidad de acceso a la tierra y gratuidad del agua— se ha convertido en un atractivo polo de inversión para los migrantes senegaleses y su proyecto de retorno. Asimismo, el fundamento estructural e ideológico sobre el que reposa la construcción de la sociedad religiosa mouride, es decir, la relación *cheikh-talibé*, también es un factor explicativo tanto del fenómeno migratorio senegalés, así como del crecimiento de Touba. Esta relación estipula que el *talibé* debe obedecer en todo momento a su *marabout*, y que éste, en recompensa, debe asistir a su discípulo espiritual y materialmente. De esta manera, los visados y pasaportes diplomáticos negociados por los *marabouts* en las esferas más altas del estado han servido a menudo para organizar la emigración de jóvenes provenientes de la ciudad santa. Sin embargo, la importancia del impacto de la migración internacional en la ciudad de Touba no quiere decir que esta sea o haya sido una zona de mayor salida con respecto a otras regiones de Senegal. La importancia de Touba en el fenómeno migratorio senegalés radica principalmente en que es una zona de inversión y de regreso para muchos mourides provenientes de Dakar y otras regiones como Louga, Thiès o Kaolack. De esta manera,

encontramos en Touba dos tipos de migrantes: aquellos que residían en Touba antes de partir y aquellos que salieron de otras regiones pero planean su regreso a esta ciudad.

Ahora bien, aunque la inversión de los migrantes internacionales en el sector inmobiliario es sin duda alguna el impacto más visible, los *talibés* mourides también participan en obras colectivas destinadas a la modernización de Touba. A este respecto resulta paradigmática la creación en la diáspora de una *dahira* destinada a la colecta de fondos en los países de inmigración para la realización de proyectos sociales en Touba. Esta *dahira* internacional, llamada Matlaboul Fawzaïni⁶⁸, surge a partir de la iniciativa de un comerciante mouride, Dame Ndiaye, quien después de una circulación migratoria por varios países de África y Europa se instala en España aprovechando el proceso de regularización del año 1985. Aunque dicha *dahira* se concibió originalmente para la realización de un proyecto en concreto, la construcción de un hospital moderno para la ciudad de Touba, las acciones de la *dahira* se han ido extendiendo para ocuparse de otras obras sociales como la gestión de la sanidad, del agua y del medio ambiente. A través de un eficiente sistema de canalización de las contribuciones y cotizaciones de los *talibés* en la diáspora, cualquier miembro de la cofradía Matlaboul Fawzaïni puede contribuir al desarrollo de Touba.

3.4.5. Sistema de remesas mouride

Uno de los temas recurrentes en el debate contemporáneo sobre la importancia de las migraciones internacionales y sus efectos en el desarrollo es el del impacto local que generan los recursos económicos enviados por los migrantes a su país de origen. En el caso de Senegal, según los cálculos realizados, los porcentajes de remesas enviados han sido mayores a los de la propia ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, las cifras oficiales no reflejan los montos reales de estas transferencias, ya que como hemos mencionado, gran parte del crecimiento y de las transformaciones que ha sufrido el movimiento mouride en los últimos años se debe al control que ejercen sus comerciantes sobre el sector informal de la economía senegalesa. Apoyados en redes transnacionales, pero sobre todo a través de la instrumentalización de la amplia cobertura política y privilegios otorgados a la jerarquía religiosa por parte del estado, los comerciantes mouride (así como algunos *marabouts* poderosos) han desarrollado un sistema de repatriación paralela de divisas que escapa al control institucional estatal tanto en origen como en destino. *Grosso modo* este sistema permite al migrante mouride realizar sus

⁶⁸ Matlaboul Fawzaïni significa en árabe "la búsqueda de las dos felicidades", entendiéndose por esto la felicidad terrenal y la felicidad en el paraíso.

transferencias financieras al mismo tiempo que ahorra los costos asociados a la utilización de las agencias de remesas oficiales como Western Union o Money Gram o las transferencias bancarias. Es importante mencionar que el sistema es efectivo ya que se basa en gran medida en la confianza del migrante para utilizar las redes comerciales mouride para llevar a cabo sus transferencias (Babou 2002). Mientras que todos los inmigrantes envían remesas a Senegal, la mayoría lo hace recurriendo a estos canales informales. Como podemos apreciar, no se trata únicamente de prácticas económicas transnacionales que se realizan fuera del ámbito institucional de los estados (senegalés y de destino) sino que constituyen prácticas culturales que tienen como efecto el refuerzo de vínculos comunitarios y el empoderamiento de la sociedad religiosa en detrimento del estado.

3.4.6. Conclusión

A través de su historia podemos apreciar que el mouridismo se ha construido, en gran medida, gracias al fenómeno humano de las migraciones. Desde la colonización de tierras para el cultivo del cacahuete en la era colonial hasta la dispersión geográfica actual, la movilidad de sus seguidores ha sido central para su crecimiento. Sin embargo, aunque en el actual contexto económico mundial el mouridismo represente un vector de recomposición social y cultural tanto en Senegal como en la diáspora, no podemos afirmar que se trate de un agente de desarrollo para el Estado senegalés. En primer lugar debemos señalar que sigue existiendo una gran desigualdad económica entre, por una parte, la clase gobernante, las élites religiosas y los comerciantes internacionales, y por otra parte, el resto de la población. A pesar de que en Touba se fomentan políticas de asentamiento que permiten el acceso gratuito a la tierra por parte de los *talibés*, existen marcados contrastes sociales entre aquellas familias con algún miembro migrante y aquellas que no lo tienen.

A través del *boom* de la construcción de viviendas podemos apreciar que la construcción de una casa en Touba ha sido uno de los ámbitos predilectos de inversión de los *talibés* migrantes. Construir una casa no sólo le permite al *talibé* migrante ingresar en un mercado paralelo de especulación inmobiliaria, también le permite franquear la dependencia familiar al fundar su propio hogar, aparte de cumplir con el ritual mouride de terminar sus días en la ciudad santa como antesala al paraíso. En una sociedad en la que las relaciones personales de dependencia siguen teniendo un peso fundamental en los procesos de diferenciación y jerarquización social, la construcción de una casa es un importante marcador del prestigio social asociado al éxito económico.

Además de este *boom* de la construcción, Touba cuenta hoy en día con una serie de obras comunitarias que fomentan el desarrollo social, como el hospital construido con el dinero de los migrantes y la Universidad al-Ahazar así como una biblioteca. Aunque Touba sea un importante polo de atracción demográfica en Senegal debido a las oportunidades económicas que representa la adhesión a la cofradía, este proceso de desarrollo alternativo es un reflejo de la crisis de las instituciones políticas postcoloniales y de su modelo de desarrollo. Las instituciones sufíes se han visto beneficiadas por la adopción de políticas migratorias o de cooperación, construidas en torno a la noción de fluidez y de movilidad de las poblaciones en vez de en torno a las nociones de control de flujos; pero paradójicamente, los líderes políticos y espirituales de Senegal se han beneficiado de los efectos de una regulación migratoria restrictiva ya que gran parte de sus ingresos provienen de las redes comerciales informales alimentadas por la inmigración clandestina.

4. Conclusiones

En base a la investigación realizada y que hemos detallado en este informe, concluimos con algunos puntos que creemos necesario tener en cuenta para avanzar en la coherencia de la política migratoria hacia el desarrollo, sin perder de vista las múltiples dimensiones que entran en juego cuando se aborda la CPD.

En primer lugar, hemos podido constatar que el proceso de la CPD resulta todavía bastante desconocido para los actores técnicos que implementan la política migratoria. Esto, unido a la inexistencia de un sistema que permita medir el impacto de la política migratoria en el desarrollo, dificulta enormemente el avance en la coherencia política. La política migratoria española debería profundizar en los mecanismos de coordinación entre actores para definir posturas comunes hacia el desarrollo, orientadas por la Declaración de París, es decir, basadas en la apropiación y la alineación real.

Aunque España está colaborando con la CEDEAO en el fortalecimiento de políticas migratorias, por ahora no está claro qué políticas tendrán mejores impactos sobre el desarrollo o cómo las políticas de desarrollo deben incorporar la reflexión sobre la migración. Tampoco parece existir un modelo de política migratoria, sino que por el momento la ayuda está dirigida a fomentar el diálogo. Aunque aún es pronto para valorar sus efectos y resultados, cabe sin embargo señalar que no hay un conocimiento previo ni una identificación clara de los interlocutores, de los que toman las decisiones, de las leyes migratorias de estos países, ni de sus dificultades de aplicación. Sin este análisis previo, parece asumirse

que los países de la CEDEAO y Mauritania carecen de políticas migratorias y se desconocen las lógicas que están detrás de su evolución y transformación.

Como se ha tratado de mostrar aquí, en estos países existen políticas migratorias. Un indicador de las múltiples líneas, lagunas y paradojas de esas políticas son las mismas leyes migratorias, que definen condiciones de entrada y residencia para los extranjeros. Asimismo, en el espacio CEDEAO existe una norma de libre circulación, que aunque no se ha cumplido en todas sus fases, ha supuesto la abolición de visados para los ciudadanos de la organización regional. La implementación de estas normas ha sido deficiente y arbitraria y ha venido condicionada por factores políticos, sociales y de seguridad, como son la amplitud y porosidad de las fronteras, la debilidad de los centros de poder estatal para llegar a los márgenes fronterizos de sus estados, los poderes locales, la falta de internalización y mecanismos de supervisión y cumplimiento de las normas, la corrupción en los puestos fronterizos, o la existencia de concepciones culturales de un espacio transnacional que va más allá de las fronteras nacionales.

Siendo así, ¿es lógico esperar que España pueda contribuir a crear políticas migratorias en estos países? En la práctica parece que España, con fondos AOD, está contribuyendo a crear políticas migratorias *ad hoc* que difícilmente pueden contribuir a la gobernabilidad, aunque se apoyen en la aceptación de terceros estados en base a los diferentes acuerdos migratorios firmados. Lejos de reducir la arbitrariedad, las prácticas de control y readmisión, inaceptables internamente en estos países, no pueden contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho porque no se plasman en normas claras, que reflejen las concepciones culturales del espacio, ni están sujetas al control de los parlamentos y de sus sociedades.

Nuestro examen sobre la coherencia de políticas apunta a que la política de desarrollo ha recibido interferencias y ha quedado condicionada a los intereses de la política migratoria, muy centrada en reducir la llegada de migrantes y en asegurarse que algunos países como Senegal, Mali y Mauritania acepten colaborar en el control y la readmisión de sus nacionales. Así lo indican los fondos destinados a cooperación policial o a ayuda humanitaria, o el incremento de la ayuda a estos países. Estos fondos no sólo dejan entrever la supeditación de la AOD a la política migratoria española, sino que hay casos en los que ha podido incidir negativamente sobre los objetivos de reducción de la pobreza, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, que se enuncian como objetivos de la cooperación española.

La aplicación de un enfoque de derechos en las acciones de la política migratoria española hacia África sigue siendo deficitaria. Sería necesario reflexionar sobre la legitimidad de obstaculizar la libertad de movimientos, y a nivel práctico

siguen existiendo debilidades para garantizar el acceso de los migrantes a los procedimientos de asilo. En esta línea, España debe asegurarse de que sus acciones fortalezcan los sistemas de derecho y la gobernabilidad democrática en los países africanos, de modo que no se favorezcan acciones que puedan llevar a los estados africanos a actuar en el ámbito de la ilegalidad, o a que los migrantes sean tratados sin garantías legales. La política migratoria española debe evitar acciones contradictorias con el desarrollo africano, como podrían ser la creación indirecta de bolsas de pobreza, o el efecto que el cierre de fronteras nacionales de los estados africanos puede tener respecto a la teórica libertad de movimiento de la CEDEAO y respecto a los esfuerzos por establecer un pasaporte CEDEAO. Y en este mismo sentido, también debe de evitar que los compromisos bilaterales con estos países provoquen enfrentamientos o incidentes diplomáticos a nivel regional.

Como hemos podido comprobar durante la investigación, las alternativas a la migración irregular siguen siendo muy escasas y hasta ahora muy pocas personas han podido beneficiarse de dichas vías (visados de estudios, contingente, etc.), aunque por parte de los países socios se espera que las posibilidades aumenten una vez se supere la crisis económica. Respecto a las posibles asignaturas pendientes, cabría destacar el diseño e implementación de acciones a largo plazo que favorezcan las migraciones circulares, el desarrollo de modelos de portabilidad de las prestaciones sociales, y la mejora de la aplicación del enfoque de derechos en todo el proceso⁶⁹. Por otro lado, queremos recordar que la Tarjeta Azul (contemplada en la nueva Ley de Extranjería) agudizará el déficit de profesionales en muchos países africanos, especialmente grave en los casos de profesionales sanitarios o sociales. Esta fuga de cerebros, incompatible con el desarrollo de los países africanos, sólo podrá equilibrarse con medidas que potencien la circularidad en los movimientos, de forma que se produzca un retorno de conocimientos y experiencias.

Por cuestiones de espacio no hemos abordado las cuestiones relativas a la integración en España aunque queremos insistir en que están directamente relacionadas con la necesidad de apoyo y fortalecimiento de las diásporas para facilitar su participación pública, y con el desarrollo de políticas sociales públicas potentes y genéricas que no estigmaticen a la población migrante. Las políticas de integración deben ser concebidas a largo plazo, sin planteamientos simplistas que no consideren los escenarios futuros: en el horizonte de 2030 en adelante el número de migrantes necesarios en Europa (por motivos demográficos, por necesidades de cobertura de puestos de trabajo, y para el mantenimiento del

⁶⁹ En la disposición adicional 24ª del nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería, respecto a la legislación en materia de Protección Internacional, no se hacen referencias directas a los tratados o convenciones internacionales de Derechos Humanos.

Estado de Bienestar) debe llevarnos a considerar seriamente la cuestión y a invertir recursos y a trabajar por una integración real y efectiva, lo que a su vez incidirá en el desarrollo de los países de origen. Sin olvidar que se trata ante todo de una cuestión de derechos.

Una mejor gestión de la migración no depende sólo de un mejor control de fronteras. En algunos casos, reforzar la frontera desde arriba puede fragmentar un área que tiene una base social. Por ello no cabe sino concluir alertando del peligro que tiene para la cooperación sumarse a un control migratorio que en definitiva también es una muestra de la desigualdad de las relaciones Norte-Sur.

Anexo

Tabla 8: Acuerdos firmados con Mali en materia migratoria y su grado de concretización

Mali	Mali: Concretización (mencionamos sólo los proyectos de gran envergadura)
<p>Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Inmigración, 23 de enero de 2007. Capítulo I, Disposiciones Generales Capítulo II, Admisión de trabajadores Capítulo III, Retorno voluntario Capítulo IV, Integración de los residentes Capítulo V, Migración y Desarrollo Capítulo VI, Lucha contra la Inmigración Irregular</p> <p>1. <u>Readmisión de sus nacionales</u></p> <p>2. <u>Admisión de Trabajadores</u>: mecanismos de contratación</p> <p>3. <u>Retorno Voluntario</u>: implementar juntos un programa de retorno</p> <p>4. <u>Integración de los Residentes</u>: trato recíproco+ facilitación integración; desarrollar programas de información y orientación, formación, integración y garantizar la igualdad de oportunidades.</p> <p>5. <u>Migración y Desarrollo</u>: fomentar la actuación de la diáspora hacia el desarrollo del país de</p>	<p>→ Readmisión: 2006 y 2007: 1459 personas.</p> <p>→ Mecanismo de migración legal puesto en marcha en 2009 con el envío a Canarias de trabajadores de temporada malienses.</p> <p>→ Lanzamiento en Mali en 2010 del Programa de Buena Gobernanza de la Migración de Mano de Obra, financiado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en colaboración con la Oficina Regional de la OIT en Dakar (que cubre Mauritania, Senegal y Mali) con un montante total de dos millones de euros para cuatro años (2008-2011).</p> <p>→ Los malienses casi no usan las medidas de retorno voluntario.</p> <p>→ Inauguración en 2008 del Centro de Información y Gestión de las Migraciones (CIGEM). El centro, proyecto piloto de titularidad maliense, con financiación de la Comisión Europea y respaldo de España y Francia, cumplirá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de los conocimientos sobre el fenómeno migratorio; - Acogida, información, orientación y acompañamiento de los potenciales migrantes y migrantes de retorno; - Información sobre las condiciones jurídicas de la migración; - Sensibilización de la población sobre los riesgos de la emigración irregular; - Valorización del capital humano, financiero y técnico de los malienses en el exterior. <p>→ Entregas de material al Ministerio de Malienses del Exterior e Integración</p>

<p>origen; participación de España en la lucha contra la pobreza, en particular en programas y proyectos de incentivo al arraigo; apoyar la puesta en marcha de políticas públicas migratorias:</p> <p>a) [...] políticas, programas y normas jurídicas coherentes entre sí, que mejoren la gestión de los flujos migratorios y garanticen la protección de los derechos de los emigrantes;</p> <p>b) servicios de información y orientación sobre canales legales de migración y riesgos de la vía irregular y, en concreto, sobre las [...] necesidades de su mercado de trabajo [...];</p> <p>c) observatorios de la emigración [...]</p> <p>d) mecanismos adecuados de reclutamiento y de formación en origen, tales como formación ocupacional para la adaptación al puesto de trabajo y la capacitación en el idioma del país de acogida;</p> <p>e) [...] protección e integración de los emigrantes en los países de tránsito y destino, así como de apoyo a las familias en los países de origen;</p> <p>f) mecanismos para [la facilitación de] [...] la recepción de remesas y [...] la creación de entidades de ahorro y crédito, incluidos los microcréditos; y actividades de codesarrollo.</p> <p>6. <u>Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos:</u> intercambio de información, asistencia técnica, cursos de formación, campañas de sensibilización, etc.; readmisión cuyas condiciones se establecen en el Comité Bilateral (seguimiento y aplicación del Convenio).</p>	<p>Africana (MMEIA) por un valor total de 278.732€ en 2010.</p> <p>→ En 2010, dos primeras reuniones de la Plataforma Nacional del Fondo España-CEDEAO de Migración y Desarrollo para el fortalecimiento institucional y subvenciones a lasociedad civil en el tema migratorio.</p> <p>→ Tres cursos de formación de funcionarios malienses realizados durante 2010.</p> <p>→ Modernización de 17 puestos fronterizos malienses.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia.

Tabla 9: Acuerdos firmados con Senegal en materia migratoria y su grado de concretización

Senegal	Senegal: Concretización (mencionamos solo los proyectos de gran envergadura)
<p>Memorando de Entendimiento para Frenar la Emigración Clandestina con Destino a las Costas Canarias, 25 de agosto de 2006.</p> <p>Acuerdo de Cooperación con Senegal en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad no acompañados senegaleses, su protección, repatriación y reinserción, en vigor desde el 1 de julio de 2008.</p> <p>El Protocolo de Aplicación del</p>	<p>→ Patrullas conjuntas.</p> <p>→ Proyecto SEAHORSE Network para coordinar las actuaciones policiales en materia de inmigración ilegal (sistema de intercambio de información).</p> <p>→ Operación HERA de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores. Apoyo al Ministerio del Interior de Senegal en la formulación de una Estrategia de Control de Fronteras a través del 10 FED (Fondo Europeo para el Desarrollo)</p> <p>→ De aplicación limitada: no hay repatriaciones porque el sistema español es muy garantista y Senegal no cumple los requisitos mínimos de protección del menor. Sin embargo, Senegal firmó el Acuerdo porque los menores son una cuestión sensible y un rechazo hubiera podido interpretarse como un rechazo a la protección del menor. Citaremos a la Responsable del Programa</p>

<p>Convenio fue firmado en Madrid el 23 de febrero de 2009.</p> <p>Declaración de Intención, 15 de febrero de 2007.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia para facilitar la gestión de los flujos migratorios entre ambos países - El Ministerio senegalés de la Juventud y del Empleo animará la formación, selección y reclutamiento de trabajadores senegaleses por empleadores españoles facilitando las relaciones e implementando estructuras con este propósito. - El Ministerio español de Trabajo y Asuntos Sociales apoyará las estructuras implicadas en la formación, elaboración e implementación de cursos de formación en el sector de base y de la pesca en Senegal. - Apoyar la elaboración e implementación de programas de formación en general. - Animar el desarrollo de programas sobre la formación, orientación y asistencia a trabajadores senegaleses con el fin de facilitar su inserción rápida a nivel social y profesional- <p>Memorándum, 9 de noviembre de 2007.</p> <p>Contratación de 2000 senegaleses para el sector pesquero para una duración de dos años, y setecientos trabajadores temporales senegaleses en el sector agrícola, en particular en la recolección de la fresa para una duración de cuatro meses.</p>	<p>correspondiente en la FIIAPP: "Tanto el Acuerdo general como el de aplicación han sido firmados y están efectivamente en vigor. Sin embargo, no se han producido repatriaciones hasta ahora en parte porque es un proceso largo y complejo, caracterizado por una fragmentación competencial entre numerosas autoridades españolas y por una legislación garantista que ha venido aplicando la justicia española respecto de los derechos de los menores"⁷⁰.</p> <p>→ Programa para la contratación indefinida y temporal de trabajadores senegaleses.</p> <p>→ Lanzamiento en Mali en abril de 2010 del Programa de Buena Gobernanza de la Migración de Mano de Obra (véase tabla 8, segunda columna).</p> <p>→ Campaña de Sensibilización en Senegal sobre la Inmigración Irregular en 2007, en colaboración con la OIM y la Comisión Europea.</p> <p>→ Actividades de Migración y Desarrollo (Fondo de Concesión de Microcréditos), uno de los países destinatarios del Fondo España-CEDEAO de Migración y Desarrollo, etc.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia.

⁷⁰ Entrevista realizada con la FIIAPP, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en abril de 2011 en Madrid.

5. Bibliografía

- ADEPOJU, Aderanti (1984) "Illegals and expulsion in Africa: The Nigerian Experience" en *International Migration Review*, vol. 23, nº 3, ps. 426-436.
- ADEPOJU, Aderanti (2005) *Migration in West Africa*, Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, septiembre.
- ADEPOJU, Aderanti; BOULTON, Alistair y LEVIN, Mariah (2007) "Promoting integration through mobility: free movement and the ECOWAS Protocol" en *UNHCR New Issues in Refugee Research*, Research Paper nº 150, diciembre.
- AECID (2005) *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid.
- AECID (2009) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid.
- AECID (2011) *Plan Anual de la Cooperación Internacional 2011*, Madrid.
- AGYEI, John y CLOTTEV, Ezekiel (2007) *Operationalizing ECOWAS Protocol on Free Movement of People among the Member States: Issues of Convergence, Divergence and Prospects for Sub-Regional Integration*, Paper presented in the Africa Migrations Workshop, Understanding Migration Dynamics in the African Continent, International Migration Institute, Accra, Ghana, 18 a 21 de septiembre.
- AI (2008) *Mauritania. Nadie quiere tener nada que ver con nosotros*, Documento AFR 38/001/2008, julio.
- ALBOAN y ENTRECULTURAS (2011) *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Madrid y Bilbao.
- ALONSO, J.A.; AGUIRRE P.; MADRUEÑO, R. y MILLAN, N. (2010) "Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes CAD: lecciones para el caso español", *Documento de Trabajo nº 42*, Fundación Carolina/CeAlci.
- ASÍN CABRERA, María Asunción (2008) "Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 10, ps. 165-188, julio-diciembre.
- BABOU, Cheikh Anta (2002) "Brotherhood Solidarity, Education, and Migration: The Role of the Dahiras Among the Murid Muslim Community of New York" en *African Affairs*, vol.110, nº 441, ps. 151-170, octubre.
- BALLO, Moïse (2009) *Migration au Mali. Profil National 2009*, OIM-Organisation Internationale pour les Migrations, Ginebra.

- BLACK, Richard y SWARD, Jon (2009) *Migration, Poverty Reduction Strategy Papers, and Human Development*, Human Development Research Paper 2009/38, PNUD, agosto.
- CASSARINO, J. (2006) *Approaching borders and Frontiers: Notions and Implications*, Research Report, Robert Shuman Centre.
- CASTLES, Stephen (2004) "Why migration policies fail" en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, nº 2, ps. 205-227.
- CEAR (2008) *Informe de Evaluación del Centro de Detención de Migrantes de Nuadibú (Mauritania)*, Madrid, diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2009) *Informe UE 2009 sobre la coherencia política del desarrollo*, COM (2009) 461 final, Bruselas, 17 de septiembre.
- CRUISE O'BRIEN, Donal; DIOUF, Mamadou (2004) "La Réussite Politique du Contrat Social Sénégalais" en CRUISE O'BRIEN, Donal; DIOUF, Momar-Comba; DIOUF, Mamadou, *La Construction de l'état au Sénégal*, Karthala, París.
- DAUM, C. y LE GUAY, C. (2005) "Le Mali, sa démocratisation et ses émigrés. Les migrants et la démocratie dans les pays d'origine » en *Hommes et Migrations*, nº 1256, julio-agosto.
- DGPOLDE (2008) *Monografía sobre Senegal*, septiembre.
- DGPOLDE (2009) *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo*
- DGPOLDE (2010) *Monografía sobre Mali*, enero.
- DEMBELE, Djibonding (2010) *Le Mali et la migration irrégulière*, CARIM Notes d'Analyse et de Synthèse, Série sur la migration irrégulière, Module juridique, CARIM-AS 2010/39.
- ESPAÑA (1998): Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Boletín Oficial del Estado, Miércoles 8 de Junio de 1998, nº 62, p. 22755.
- IEJI (2010) *Diagnóstico sobre la inmigración subsahariana en Nuadibú*, Fundación de Estudios Internacionales e Instituto Jurídico de Estudios Internacionales, Madrid.
- GLOVER, John (2007) *Sufism and Jihad in Modern Senegal. The Mouride Order*. University of Rochester Press, Nueva York.
- GUÈYE, Cheik (2002) *Touba. La Capitale Des Mourides*, Karthala, París.
- HASS, H. (2006) *International Migration and National Development: Viewpoints and Policy Initiatives in Countries of Origin: The Case of Nigeria*, Working Paper Migration and Development Series Report 6, International Migration Institute. Report prepared for Radboud University, Nijmegen and the Directorate

General for International Co-operation (DGIS) Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands.

HOEBINK, Paul (coord.) (2005) *The Coherence of EU Policies: perspectives from the North and the South*, EC-PREP, Londres.

MAEC (2006) *Plan África 2006-2008*.

MAEC (2009) *Plan África 2009-2012*.

MARWA DAOUDY (2006) *Une négociation en eaux troubles ou comment obtenir un accord en situation d'asymétrie*, Négociations, 2006/2, nº 6, ps. 65-81.

NARODAR SOME, Aydar (2009) *Migration au Sénégal, Profil National 2009*, OIM-Organisation Internationale pour les Migrations, Ginebra.

NONNENMACHER, Sophie, "Achieving best outcomes from global, regional and bilateral cooperation" en IOM-International organisation for Migrations (2008) *World Migration 2008. Managing labour mobility in the evolving global economy*, capítulo 13, ps. 355-392, Ginebra.

OCDE/OECD (2003) "Policy Coherence: Vital for Global Development" en *OECD Observer*, Policy Brief.

OCDE/OECD (2004) *Migration for employment, Bilateral agreements at a crossroads*.

REBOLLO, R. (2009) "El delito de tráfico ilegal de personas y la (in)competencia de la jurisdicción española en aguas internacionales" en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 11, ps. 1-23.

RIJPM, Jorrit J. y CREMONA, Marise (2007) "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Papers*, nº 2007/01, European University Institute, Department of Law.

SALEM, Gérard (1981) "De La Brousse Sénégalaise Au Boul'mich. Le Système Commercial Mouride En France" en *Cahiers d'études africaines*, vol. 21, nº 81-83, ps. 267-288.

SEARING, James F. (2001) *God Alone Is King: Islam and Emancipation in Senegal*, Heinemann, Cape Town.

STONE, Deborah (2001) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Norton & Company, Nueva York.

UE (1992) *Tratado de Maastrich*, Maastrich, 7 de febrero.

WALLIHAN, James (1998) "Negotiating to Avoid Agreement" en *Negotiation Journal*, vol. 14, nº 3, ps. 257-268.

