

Encuentro Internacional sobre los Acuerdos de Readmisión:

¿Acuerdos de readmisión o chantaje para expulsar?

Sección: Acuerdos de Readmisión o Acuerdos de «Nueva Generación»

Comunicación: Spanish case: the strategy of the «African programme»

Ponente: Nerea Azkona (Entreculturas y Alboan)

Lugar: París

Fecha: 27 de noviembre de 2009

Hora: Ponencia [11:45 – 12:00]; Debate con el público [12:35 – 13:00]

1. Contextualización de la investigación

La comunicación que vamos a presentar forma parte de una investigación más amplia que tiene como objetivo clarificar la coherencia entre las políticas de cooperación y las políticas de migración del estado español. Se trata de revisar si las políticas de cooperación se subordinan de alguna manera a las políticas migratorias, lo que significaría una instrumentalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a favor del control de los flujos migratorios.

Lo primero de todo, nos gustaría establecer y clarificar el marco desde el cual nos situamos. La investigación que estamos llevando a cabo Alboan-Entreculturas-Universidad de Deusto se estructura en dos partes: la primera, que recoge el marco normativo de la Unión Europea para las políticas migratorias; y la segunda parte, que se centra en el caso español. En esta parte se hará un seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de los Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión, llamados también Acuerdos de Nueva o de Segunda Generación, que se han firmado entre España y países de origen y tránsito de las migraciones africanas mientras estaba en vigor el Plan África I (2006-2008).

La incoherencia de políticas estaría relacionada con el **asociacionismo interesado**, esto es, con la formulación de políticas con objetivos prioritarios de seguridad y de control de flujos migratorios ilegales, dejando a un lado, o en el peor de los casos en el olvido, el objetivo solidario de la cooperación al desarrollo. Según la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE), estos Planes no responden a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sino a la internacionalización de las empresas españolas en África, y según Cuttitta (2008) a la externalización de la frontera sur de Europa hacia países africanos encargados del control de flujos migratorios.

2. El Plan África I (2006-2009), el Plan África II (2009-2012) y los “acuerdos de nueva generación”

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) del gobierno español, dentro de las herramientas de orientación de la política española con África Subsahariana, ha desarrollado dos *Planes África*, el primero que salió a la luz en el año 2006 y su continuación que acaba de salir en 2009.

El Plan África I (2006-2008) (PAI) ha sido estudiado desde muchas perspectivas, y por distintos agentes (academia – sociedad civil), y de todas las críticas que se le han hecho, la más repetida se refiere a la **improvisación** que rodeó su redacción y lanzamiento. El contexto que rodeó al PAI, fue la llamada por los medios de comunicación “crisis de los cayucos” (2006), y un año antes, los acontecimientos ocurridos en la frontera terrestre de España y Marruecos (octubre 2005), donde 2 ciudadanos cameruneses murieron a consecuencia de la acción policial. El **discurso mediático**, que fue de tipo sensacionalista, se hizo eco del aumento de los flujos migratorios africanos, dando una imagen de avalancha que no corresponde ahora, ni correspondía entonces, con la realidad¹ (SJM-E, 2009). De hecho, el colectivo africano en el estado español, no es el más numeroso, como lo recoge el mismo PAI (MAEC, 2006): *“En contra de una percepción muy extendida, los inmigrantes de origen subsahariano representan una proporción modesta de la población extranjera censada en España”*. En cambio, fue el tratamiento que sometieron los medios de comunicación a estas personas que quieren cruzar la frontera, junto con el **discurso político**, caracterizado por el oportunismo, el motor mismo del PAI. De este modo, como dice Carballo de la Riva (2009:6) *“las políticas públicas se caracterizan por su inmediatez, en función de determinados acontecimientos”*.

En contraste con esta improvisación que caracteriza al PAI, el Plan África II (PAII) se elabora *“sobre la base del consenso”* (MAEC, 2009:5), ya que se comentó en la Mesa África, instrumento que creó el primer plan, por miembros de la sociedad civil española, aunque se consensuó de manera insuficiente, ya que se olvidaron de consultar a los actores subsaharianos (administraciones, sociedad civil y ciudadanos). En ambos planes, África está tratada desde esta perspectiva, como un **objeto**, y no como un sujeto, a pesar de que, después, en los acuerdos se le va a pedir asociación y corresponsabilidad.

Aún así, según la CONGDE, el PAII sigue manteniendo el mismo punto débil que caracterizaba el primero: la **incoherencia con las políticas de desarrollo**, sobre todo, con el Plan Director de Cooperación Española 2005-2008 (PD), el documento marco que establece los

¹ Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) España, Control democrático para la gestión de la Frontera Sur. Abril 2009. En 2008 los residentes subsaharianos en España suponen menos del 4% del total de inmigrantes.

objetivos, criterios, prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación al desarrollo española y en cuya elaboración participaron todos los agentes españoles antes mencionados. La mayor incoherencia que se da entre estos dos instrumentos, PAI y PD, se refiere a los países denominados prioritarios (ver mapa 1 en anexo 1). Eduardo Romero (2006:50) justifica tal incoherencia diciendo que los países prioritarios y de interés específico del PAI en su mayoría corresponden a los países que pueden ser útiles para los intereses españoles, que en este caso nos referimos al control de los flujos migratorios, y por ello, tilda de “*cooperación condicionada*” la que brinda España a estos países, ya que ofrece en los acuerdos bilaterales de “nueva generación” pequeños e inconcretos cupos de trabajadores legales a cambio del compromiso a contener la emigración ilegal y la aceptación de repatriaciones de nacionales y de personas de terceros países que han pasado por allí dentro de su ruta migratoria.

Además, las incoherencias no sólo las encontramos entre distintos planes de la política exterior, sino entre distintos tipos de políticas, como son las políticas de cooperación (exterior) y de inmigración (interior). Este cruce de políticas se establece en dos objetivos de cada uno de los planes: Dentro del PAI, se trata del objetivo 3 y de sus líneas de acción, que pretende “*fomentar la cooperación para ordenar los flujos migratorios*”. Dentro del PAII, se trata del objetivo 4, que aboga por la “*consolidación de la asociación con África en materia migratoria*”.

2.1. El Plan África I y el fomento de la cooperación para ordenar los flujos migratorios

Los redactores del plan hacen una introducción refiriéndose a las causas de la migración africana, a las consecuencias en el desarrollo del país, a la cantidad de personas que migran, y a las soluciones que encuentran para este reto, justificando de este modo la existencia del PAI.

Respecto a las causas, nos gustaría reseñar que se descontextualiza el fenómeno migratorio africano, reduciendo las causas a “*consideraciones políticas, sobre todo, socioeconómicas*”, así como al aumento de población, sin hacer mención de la relación post/colonial que ha caracterizado el vínculo Europa – África. En este sentido, Eduardo Romero (2005:162) considera que el PAI sólo presenta causas endógenas (corrupción, estados débiles, fronteras porosas, ausencia de democracia, crecimiento demográfico desbocado) como explicación de la miseria de la mayoría de la población, así como de la degradación de los ecosistemas, sin hacer referencia a la situación que ocupan los países africanos en el sistema internacional.

En lo que se refiere a las consecuencias, mencionan sólo dos negativas: que las remesas perpetúan una economía dependiente, y el hecho de que se considere la migración como una “*válvula de escape frente a la presión demográfica y la falta de oportunidades*”.

Consideramos que este punto no es muy acertado, ya que no se hace mención a las consecuencias positivas de la migración ni en origen ni en destino (por ejemplo, las alternativas que ofrecen las migraciones circulares tanto para origen como para destino), y tampoco se menciona a la dependencia más grande de todas: la deuda externa y la ayuda ligada que se destina a modo de créditos. Según Intermon Oxfam (2007), en 2005, los casos de Camerún y Uganda llegaron al extremo de rembolsar a España en concepto de devolución de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) más fondos que los que recibieron en concepto de AOD. Camerún, que sólo alcanza a dedicar un 1,2% de su PIB al presupuesto sanitario, reembolsó a España en 2005 hasta 4.526.034 euros. |

Respecto a los agentes gubernamentales *involucrados en la materia* se resaltan los siguientes: *Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*. A la hora de analizar la ejecución de los acuerdos de “nueva generación”, además de tener en cuenta las ideas políticas que subyacen al PAI, es muy interesante tener en cuenta el agente que hace los viajes, así como el que negocia y elabora el acuerdo, porque podría darse el caso de conseguir acuerdos migratorios firmados por Exteriores y acuerdos de cooperación firmados por Interior.

El PAI propone como solución a la migración irregular africana “*adoptar en materia migratoria [...] un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios*”. Esto es la estrategia de la UE en materia migratoria, y al margen del debate sobre el protagonismo o no de España en la política migratoria de la UE, según Alberdi y Bidaurratzaga (2008:211) “*lo cierto es que esta condicionalidad positiva migratoria ha sido incorporada también en el enfoque global sobre la migración de la UE*”.

Además, se aboga por un **principio de corresponsabilidad**, que busque soluciones en una triple dimensión: interna, bilateral y multilateral. En la investigación estamos atendiendo el control de fronteras como línea de acción de la dimensión interna; y en la mayoría de las líneas de acción de la dimensión bilateral, que es en las que se encuentran mencionados los acuerdos de “nueva generación”. De hecho, el objetivo de este punto de vista bilateral pretende “*lograr una mayor colaboración con los países de origen y tránsito mediante la creación de una red de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y de Readmisión*”.

Respecto a la línea de acción “**control de fronteras**”, nos interesa resaltar que, además de reforzar con apoyo institucional a los responsables y a los mecanismos para desarrollar una

gestión migratoria optima para el gobierno, “(se) agilizarán los procedimientos de repatriación de inmigrantes que acceden al territorio nacional de modo irregular, en condiciones que garanticen el escrupuloso respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional y los compromisos asumidos por España”. También interesa resaltar que “se establecerán líneas presupuestarias específicas para la cooperación en el ámbito migratorio, incluyendo la cofinanciación de proyectos europeos, en los Ministerios de Trabajo y Asuntos sociales, Interior y Exteriores y Cooperación”. Tenemos la conjetura de que el aumento de AOD del estado español hacia los países del África subsahariana, podría estar condicionada por el **control de fronteras**.

Por su parte, dentro de la dimensión **bilateral** el gobierno español desarrolla 8 líneas de acción, de las que rescatamos las siguientes:

- “Conclusión y, en su caso, potenciación de Acuerdos Marco de Cooperación Migratoria y Readmisión y de lucha contra la delincuencia organizada, con los países subsaharianos más relevantes a estos efectos, es decir, Senegal, Malí, Nigeria, Ghana, Camerún, Níger, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry y Gambia”
- “El Gobierno español desplegará todos sus esfuerzos para lograr la consolidación en los países de origen de inmigración irregular de una voluntad política y una capacidad administrativa de trabajar en conjunto, de modo que, en tanto entran en vigor los acuerdos de Cooperación Migratoria, o incluso en su defecto, los países citados potencien sus políticas de combate contra la migración ilegal y acepten la repatriación de sus nacionales”
- “Se incrementará la colaboración para fortalecer la capacidad administrativa, policial y judicial de los países de origen y tránsito para adecuarlo al control de sus fronteras y la lucha contra las mafias, mediante formación asistencias técnicas y equipamientos para el control de fronteras y la detección de documentación falsa”.

Desde la CONGDE, se critica que a pesar de identificar los objetivos prioritarios y detallar las líneas de acción, no se indican las estrategias que van a seguir para alcanzarlos, ni el modo de evaluarlos. De hecho no se ha evaluado el PAI.

2.2. El Plan África II (PAII) y la consolidación de la asociación con África en materia migratoria

El objetivo análogo al que acabamos de ver en el PAII, corresponde al 4, disponiendo: “en el ámbito bilateral, durante el periodo de vigencia del PA 2009-2012, se velará por la efectiva aplicación de los Acuerdos bilaterales de Cooperación Migratoria con los países que se han

formado –por el momento la República de Guinea, Gambia, Guinea Bissau, Níger, Cabo Verde y Mali- así como de los que se concluyan en el futuro con otros países africanos”.

En el PAII las líneas de acción se dividen en los tres ejes del enfoque global europeo sobre migración, que se desarrollan en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la UE celebrado en Bruselas en diciembre de 2005, a saber: la organización de la migración legal; la lucha coordinada contra la inmigración ilegal y las mafias que trafican con seres humanos; y la migración y el desarrollo. Cabe destacar la línea de acción que tiene que ver con el cruce que hacen en cada objetivo con el objetivo transversal del respeto a los Derechos Humanos, que dice: *“apoyar la elaboración y puesta en práctica de políticas migratorias coherentes con el respeto a los Derechos Humanos”*. No sólo en este momento aparece mencionada la coherencia, sino que además se comprometen a *“[impulsar] la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del estado español no específicamente de AOD que pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración”*.

Una vez contextualizada la herramienta en la que se enmarcan los acuerdos de “nueva generación” del estado español vamos a proceder a realizar un **análisis descriptivo** de los acuerdos que se han llevado a cabo durante la ejecución del PAI con los siguientes países subsaharianos (aparece el día en el que se realizaron, no el día que entraron en vigor): República de Mali (23 de enero de 2007); República de Guinea (9 de octubre de 2006); República de Gambia (9 de octubre de 2006); República de Cabo Verde (21 de febrero de 2008); República de Níger (7 de marzo de 2007).

Según Asín Cabrera (2008:171) podemos afirmar que el Plan África *“marca un antes y un después en la reorientación de la política migratoria española con el África Subsahariana”*. Esto se evidencia en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral internacional y que se concretan en los acuerdos de “nueva generación”. Esta nueva categoría de acuerdos bilaterales supone un avance respecto a los primeros acuerdos suscritos por España con países africanos centrados exclusivamente en la readmisión de personas en situación irregular.

2.3. Los acuerdos de nueva o de segunda generación entre el estado español y los países de África Occidental

Antes de nada, vamos a distinguir entre distintos tipos de acuerdos: los que regulan los flujos laborales; los que regulan la readmisión; los de “nueva generación”, que para Asín (2008) se diferencian de los anteriores en que **parten de la política exterior para terminar en la política interior**. El estado español ha concluido formalmente estos tres tipos o categorías de acuerdos bilaterales con países africanos en materia migratoria.

Respecto a esta característica propia de los acuerdos de “nueva generación”, hasta ahora muchas investigaciones se habían centrado en el análisis de la instrumentalización de la AOD, pero siempre con políticas, ministerios, departamentos que correspondían al mismo tipo de políticas en distintos ámbitos o con diferentes agentes, por ejemplo: cooperación y comercio (ambos pertenecen a cuestiones de Exteriores). Lo que caracteriza a nuestra investigación es el cruce de las políticas en varios ámbitos: los países cambian de roles (de emisor de personas a receptor de ayuda y viceversa), las políticas estas elaboradas con perspectivas y con miradas de distintos agentes gubernamentales, con distintos objetivos (interior y exterior), además del cruce de agentes (academia, sociedad civil y administración) y de perspectiva que ya existía en las otras investigaciones. Es por ello que la CPD tiene que estar presente en el análisis de estos acuerdos que tienen como *“finalidad [...] combatir y mitigar los flujos migratorios irregulares [mediante] la cooperación internacional a través de la conclusión de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con los países de origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares, [y que] ocupa un lugar central en la política comunitaria y española actual de inmigración”* (Asín, 2008:167). Estos acuerdos están inspirados en el enfoque global adoptado por la UE de la inmigración como factor positivo de desarrollo, y por consiguiente la readmisión deja de tratarse como una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios. Los acuerdos marco no son acuerdos de readmisión en sentido estricto, sino instrumentos internacionales que parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino y sin perder de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y de desarrollo. Se componen de 18 artículos comprendidos en 8 capítulos, precedidos de un preámbulo, donde aparece mencionado el enfoque global, el asociacionismo, la corresponsabilidad, e incluyen un anexo relativo al procedimiento y garantías para la readmisión de personas, que otros acuerdos anteriores no incorporaban.

Por último y para terminar este breve análisis, nos gustaría resaltar una serie de comentarios que hemos ido rescatando a lo largo de estos meses de investigación en relación con el PAI y los acuerdos de “nueva generación”. Si bien la salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de las personas inmigrantes extranjeras que se encuentren bajo jurisdicción de un estado es uno de los aspectos más preocupantes que plantea la aplicación de los acuerdos en materia migratoria, a partir de 2003, la inclusión de la garantía de los Derechos Humanos en los acuerdos se ha convertido en una práctica habitual. A pesar de que este anexo se encuentra en cada uno de los acuerdos, ha habido estudios e investigaciones (SOS Racismo, 2006; CEAR, 2008) que sacaban a la luz prácticas de los gobiernos africanos

que hacían caso omiso a estos compromisos, abandonando a inmigrantes subsaharianos en el desierto, o reteniéndoles en condiciones insalubres en los centros de detención.

Por último, destacar que los acuerdos específicos de readmisión tienen como finalidad fijar las pautas normativas a la readmisión y al tránsito de personas en situación irregular; en cambio, los acuerdos marco de cooperación en materia migratoria, son más acordes a las orientaciones de la política exterior española y comunitaria desarrolladas actualmente con los estados africanos.

3. Conclusiones desde la Coherencia de Políticas de Desarrollo

Podemos decir que el PAI fue fruto de la improvisación. El PAII ha mejorado en diversos aspectos, por ejemplo en la mayor vinculación con el Plan Director de Cooperación Española, la inclusión de objetivos transversales como el respeto a los Derechos Humanos, la voluntad de coordinación entre donantes y receptores de la ayuda y con las políticas existentes a nivel europeo y multilateral.

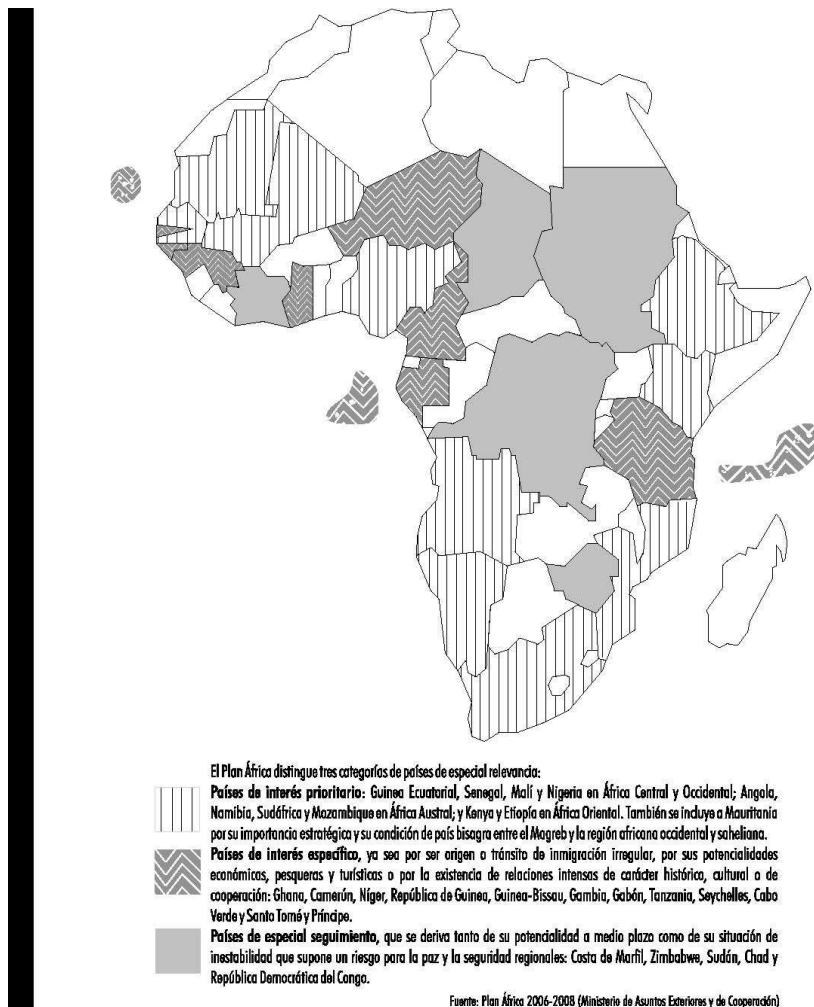
El PAI (2006:11) considera que *“el pilar fundamental de este compromiso con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo”*. No obstante, uno de los objetivos claves de las políticas migratorias europeas y españolas actuales refiere al esfuerzo para luchar contra la inmigración irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada. Así pues, resulta interesante completar el análisis de estos acuerdos de “nueva generación”, con la revisión de los montos de AOD, así como los sectores del CAD de la OCDE en los que se derivó la ayuda, porque tenemos la sospecha de que la cooperación al desarrollo esté condicionada e incluso que recursos destinados a la AOD podrían estar siendo utilizados para financiar actividades de control de fronteras. En este sentido, dentro del discurso político más reaccionario español se pueden oír declaraciones como las siguientes: *“sólo vamos a ayudar a los que nos ayuden”*.

En definitiva, la política de interior y de exterior española está empecinada con el control de los flujos migratorios que provienen de África, y los instrumentos que se crean giran en torno a esta preocupación. Dentro de la política interior puede que no acarree demasiadas incoherencias, pero ambos planes expuestos del MAEC evidencian esta prioridad sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano. En este contexto la incoherencia de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil la promoción de dicho desarrollo, si lo que se persigue es intensificar las relaciones económicas y políticas internacionalizando las empresas españolas y externalizando la frontera sur de Europa.

¿Cómo podemos cruzar las migraciones y el desarrollo y que el resultado sea óptimo para todos y todas? En lo que se refiere a la CPD, ya hemos observado que las políticas europeas y españolas buscan el desarrollo propio, y lo muestran como dice Eduardo Romero con unas “transparencia obscena”. El cruce de políticas sólo hace hincapié en el control de los flujos migratorios, dejando de lado alternativas que favorezcan al desarrollo tanto de los países de origen como de destino, por ejemplo la migración circular. Si seguimos con este tipo de políticas que no potencian el desarrollo en origen, sino que se dedican a crear murallas cada vez más altas,... ¿este tipo de *cruce* va a reforzar el círculo vicioso que actualmente tenemos entre manos, o vamos a poder conseguir crear un círculo virtuoso del que todas y todos salgamos beneficiados?

4. Anexos

Anexo 1: Mapa países Plan África I



Fuente: Romero (2006:50)

5. Bibliografía

- ALBERDI, J. Y BIDAURRATZAGA, E. 2008. La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano. El asociacionismo interesado del Plan África, Revista CIDOB d'Afers Internacionals no.84, pp. 201-220.
- ALBERDI, J. Y BIDAURRATZAGA, E. 2007. El Plan África 2006-2008: Cuestiones para el debate, en internet: www.foroaod.org
- ASÍN CABRERA, M.A. 2008. Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular, en ReDCE no. 10, julio-diciembre de 2008. pp. 165-188
- CARBALLO DE LA RIVA, M. 2009. Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política, Documento de trabajo no. 13. Madrid: IUUC-UCM.
- COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. 2008. Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania).
- CUTTITTA, P. 2008. Los acuerdos de "cooperación" y el nuevo régimen fronterizo euroafricano, VV.AA. Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión de la inmigración en Europa. Barcelona: Virus editorial.
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE SOS RACISMO DEL ESTADO ESPAÑOL. 2007. Informe frontera Sur. 1995-2006: 10 años de violación de los derechos humanos.
- GRUPO DE ESTUDIOS AFRICANOS (GEA). 2009. El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana. Madrid: Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.
- INTERMON OXFAM. 2007. La realidad de la ayuda 2006-2007.
- MAEC. 2006. *Plan África 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (www.maec.es)
- MAEC. 2009. *Plan África 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (www.maec.es)
- ROMERO, E. 2006. Quién invade a quién. El Plan África y la inmigración. Oviedo: Cambalache inmigración
- ROMERO, E. 2008. El Plan África, la política migratoria española de "nueva generación" y la guerra contra los pobres, en VV.AA. Frontera Sur. Nuevas políticas de externalización y gestión de la inmigración en Europa. Barcelona: Virus editorial.
- SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA. 2009. Control democrático para la gestión de la Frontera Sur. Una propuesta a las eurodiputadas y eurodiputados españoles para la séptima legislatura del parlamento Europeo. Madrid: SJM-E.