Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España

Graciela Rico Pérez
Investigadora Asociada
Programa de Acción Humanitaria y Desarrollo
FRIDE

Planteamiento del tema

¿Está la política de cooperación española al servicio de la gestión de las migraciones? ¿Los intereses tejidos detrás de las políticas muestran una instrumentalización de la ayuda? ¿Existe una verdadera coordinación y alineación entre actores para lograr políticas eficaces?

Éstas son algunas de las cuestiones de fondo que se están poniendo de relieve en los debates abordados desde organismos supranacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Unión Europea (UE), así como desde la sociedad civil. Porque a pesar de las orientaciones y recomendaciones, cada gobierno desarrolla sus propias estrategias en función de los flujos migratorios de los que es parte, sin coordinación, ni alineación en lo operativo.

Sin embargo, se está a tiempo de trabajar por la coherencia entre la política de cooperación para el desarrollo y la de migración, desde un enfoque comprehensivo,[1] guiado por la promoción y garantía de los derechos humanos básicos de las poblaciones de origen de los emigrantes, y de los propios migrantes.

Dicho enfoque comprehensivo parte de la interacción entre la ayuda al desarrollo, la migración y el crecimiento económico, pero no debe introducir confusiones acerca de los objetivos que guían cada una de estas cuestiones, ni ninguna de ellas debe quedar fagocitada por la otra; la oportunidad está en la coherencia.

Este comentario analiza dónde está el debate actual por parte de las administraciones públicas, los actores implicados y los think tanks, respecto a la coherencia de ambas políticas. Asimismo, se pretende abrir una línea de reflexión sobre qué estrategias y medidas se pueden poner en marcha para que la migración y el desarrollo sean complementarios en su dimensión operativa.

[1] Ver Wilton Park Conference (2007)

Estado de la cuestión

¿Instrumentalización de la cooperación al desarrollo?

El análisis de las conexiones entre las migraciones y el desarrollo ha generado una nueva forma de observar las migraciones, superando la visión hasta la fecha dominante en Europa, por la que las políticas migratorias se vienen formulando e implementando, atendiendo exclusivamente a las necesidades y a los intereses de las sociedades receptoras. Asimismo, es tiempo de pararse a analizar si las estrategias de cooperación en los países de la Unión Europea receptores de grandes flujos migratorios llevan años al servicio de los intereses que mueven las políticas migratorias, puesto que los objetivos que motivan su formulación tienen más que ver con intereses políticos o económicos, que con una verdadera dimensión solidaria propia de la cooperación.

En esta misma línea, Alberdi y Bidaurratzaga (2008) afirman para el caso africano que aquí nos ocupa, que:

Unas relaciones con África principalmente preocupadas por favorecer los intereses comerciales e inversores europeos y españoles en el continente, la política migratoria empecinada en el control de los flujos de personas que vienen desde África a Europa, y una agenda de democratización y pacificación de los países africanos cada vez más ligada a los objetivos de seguridad de la UE y España, evidencian la prioridad de los objetivos de la política exterior sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano.

Por ello, desde los organismos supranacionales, tales como la OIM,[2] la ONU y la UE se alienta a los países desarrollados a dar un giro a las políticas migratorias, más allá de los intereses estratégicos, con el fin de lograr la coherencia entre migración y cooperación al desarrollo.

Sin embargo, este giro no debiera quedar exclusivamente en las políticas migratorias y los intereses que las mueven. Hay una incidencia de la migración sobre la cooperación al desarrollo, confundiendo objetivos y prioridades en los países en los que el origen de los flujos migratorios concurre con una grave situación de pobreza. No se puede olvidar que el desarrollo no es un instrumento al servicio de la migración, a pesar de que en casos como el del África subsahariana haya un largo camino por recorrer para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que la pobreza aliente los flujos migratorios.

En el caso del Gobierno español hay un riesgo de confusión de objetivos entre la política de cooperación y la política migratoria hacia los países del África subsahariana. En el Plan África 2006–2008 –documento estratégico del MAEC para la zona– se menciona expresamente dentro de los Objetivos Generales[3] "el fomento de la cooperación para regular los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas". El pasado 7 de julio se firmó un Acuerdo con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) por el que se creaba un Fondo de Migración y Desarrollo para el África Occidental, por un importe de diez millones de euros; las acciones que se recogen en dicho fondo van desde el apoyo a la construcción de políticas públicas de migración y el fortalecimiento institucional, hasta la lucha contra la migración ilegal y el control de armas ligeras. Ejemplos como éstos, nos exhortan, cuando menos, a reflexionar sobre qué se entiende por coherencia y cuáles son los límites entre los objetivos de las políticas de desarrollo y las migratorias.

¿Dónde quedan entonces las recomendaciones de los organismos supranacionales sobre la coherencia de las políticas y la eficacia de la ayuda? ¿Son éstas simplemente declaraciones de intenciones que no llegan a traducirse en compromisos llevados al marco programático?

[2] Ver Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2004) y (2006).
[3] Plan África, Objetivos Generales, p. 3.

¿Incoherencia y falta de alineación de los actores?

Al analizar los diferentes actores[4] que están implicados en el tracto migración–desarrollo, representantes de la sociedad civil y gobiernos de origen, se encuentra todo un abanico de perspectivas que guían los enfoques, desde la formulación de políticas hasta la implementación de acciones concretas con los migrantes y los países en vías de desarrollo (PVD). El debate se está centralizando desde la migración y no tanto desde la cooperación, lo cual ya denota cierta subordinación.

Detrás de cada uno de los actores clave hay un objetivo distinto que les guía y que, en ocasiones, deja entrever claramente una preocupante falta de enfoque:

a) Los organismos internacionales marcados por su mandato orientador, pero no sancionador.
Destacamos la ONU[5] y la OIM, cuyo enfoque básicamente trata de instar a los gobiernos a encontrar precisamente los beneficios mutuos de los flujos migratorios, desde el diálogo y la cooperación. Se apremia, asimismo, a los gobiernos para que las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo vayan acompañadas de una mayor cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. Debe darse una mayor coordinación entre organizaciones multilaterales y los gobiernos, con el fin de garantizar no sólo la alineación, sino la armonización de directrices y estrategias. Precisamente con ocasión del II Foro Global sobre Migración y Desarrollo celebrado el pasado mes de octubre en Manila, el tema central es la Protección y el Empoderamiento a los migrantes para fomentar el desarrollo, desde la coherencia de políticas.

b) Los gobiernos de la UE y específicamente España,[6] guiados por intereses estratégicos, ya sean económicos, políticos o de seguridad.
El enfoque se basa en la bidireccionalidad de las relaciones, España como país de destino de inmigrantes y donante y, los países del África subsahariana como origen de emigrantes y receptores de ayuda, lo que ya les sitúa en una posición un tanto desventajosa.[7]

Sin embargo, la política europea de migración,[8] marco de referencia para la política española, se basa en los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad y respeto a los diferentes sistemas país. Se requiere un partenariado y una cooperación con países terceros para gestionar la migración y deben estar integrados en la política exterior de la UE.

La Comisión Europea ya había publicado en 2002 una Comunicación sobre migración y relaciones con países terceros en la que planteaba una visión amplia del tema de las migraciones, para que no se redujese a la lucha contra la inmigración irregular, y que tuviera en cuenta sus beneficios y se relacionara con los objetivos de lucha contra la pobreza. Aunque no se pretende directamente ni impulsar ni frenar los movimientos migratorios, mediante la lucha contra la pobreza y las desigualdades, se puede contribuir a reducir las causas que impulsan a la emigración no voluntaria.

No obstante, cabe recordar los esfuerzos de coordinación que se están llevando a cabo en el espacio europeo–africano a partir de la Declaración de Rabat sobre Migración y Desarrollo, con su plan de acción que recoge medidas concretas de beneficio mutuo entre migración y desarrollo.

---

[4] El marco institucional que constituye la referencia para la definición de las políticas de migración y de desarrollo empieza por la ONU, a través del Diálogo de Alto Nivel para la Migración y el Desarrollo, la OIM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Europea (CE) y, posteriormente, los gobiernos de cada uno de los países receptores de inmigrantes que desarrollan sus políticas propias.
[5] Ver ONU (2006) y OIM (2007).
[6] Ver Plan África y DGPOLDE (2008).
[7] En el caso de Mauritania, el 14% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) recibida de los países de la UE procede de España; el 2% para el caso de Malí y el 4% para Senegal, porcentajes no muy elevados, si tenemos en cuenta que los porcentajes de migrantes procedentes de dichos países son sustanciales.
[8] Ver UE (2007).

c) Los gobiernos de los países africanos, que necesitan, y así manifiestan, el apoyo de los países europeos para potenciar su desarrollo regional y local, para lo que demandan claramente la cooperación de los principales países receptores de inmigrantes.[9]
Las instituciones africanas, tales como Sahel y West Africa Club (SWAC), se plantean la cuestión desde el desarrollo local y la integración regional, y la financiación de la infraestructura.[10] Buscan apoyos para poder financiar un espacio de movilidad dentro del territorio africano. La justificación a porqué demandar especialmente la cooperación de los países europeos es que la emigración es beneficiosa desde el momento en el que contrarresta el declive demográfico europeo y la necesidad de mano de obra.

d) Las organizaciones representantes de la sociedad civil, sobre todo subsidiando, complementando y corrigiendo algunas de las disfunciones generadas por actores gubernamentales.
El impacto real que puede llegar a alcanzarse, no sólo por las limitaciones presupuestarias, sino por la falta de coordinación con actores denotados que les relegan a esta labor subsidiaria que, excepto en casos de trabajo en red, como el Movimiento Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, se circunscribe al ámbito de lo local dentro de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.

Es evidente que entre todos ellos, lejos de darse una armonización, tal y como se recomienda desde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD),[11] hay diferentes visiones que responden a todo un repertorio de intereses y objetivos dispares en los países receptores.

¿Por qué buscar la coherencia de las políticas?

• Porque es obvio que existen relaciones, choques y coincidencias entre las políticas de cooperación al desarrollo y las migratorias. Sin embargo, parece no ser tan obvio que dichas políticas deban preservar los objetivos que las guían, sin interferencias, sin subordinaciones, buscando los puntos que aporten coherencia entre ambas. La cooperación al desarrollo se concibe para garantizar que los países africanos tengan acceso a las oportunidades para encaminarse hacia su propio desarrollo. De esta forma, se da la posibilidad de que la migración, en algún momento, llegue a ser totalmente voluntaria, no como la única salida a la lucha contra la pobreza de las comunidades más vulnerables.

• Porque es necesario abordar la migración y el desarrollo desde un enfoque integral. Es un proceso multidimensional al que deben responder las políticas, sin parcelar la realidad de los países de origen y de destino, sin disolver la relación entre las políticas de desarrollo y migración y sin quedarnos puramente en un análisis causal del fenómeno migratorio para poder no sólo concienciar a los actores implicados en el proceso, sino llegar a incidir en las políticas con objeto de que se mantengan los objetivos que guían cada una de ellas.

• Porque la migración debe ser una opción y un fenómeno que tiene nexos con el estado de desarrollo, pero que necesita de instrumentos y políticas específicas, así como la cooperación necesita estrategias ad hoc para el cumplimiento de los ODM.

• Porque la instrumentalización es ineficaz, ya que desvía de sus objetivos y distorsiona las dinámicas y los procesos de las políticas de cooperación al desarrollo.

• Porque los consensos alcanzados sobre la eficacia de la ayuda en Roma (2003), en París (2005) y, recientemente, en Accra el 4 de septiembre[12] no deben quedar en compromisos desvinculados de la agendación de los verdaderos problemas sociales.

---

[9] Ver Unión Africana (2006).
[10] Ver SWAC (2006) y (2007).
[11] Declaración de París (2005).
[12] http://www.fride.org/publicacion/480/hacia-la-governanza-global-de-la-ayuda

Perspectivas

En el caso del África subsahariana, pocos países encauzan eficazmente la migración y buscan de facto la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En España la asignatura pendiente sigue siendo la búsqueda de la coherencia entre ambas políticas de desarrollo y de migración, búsqueda que debe hacerse preservando los objetivos que orientan cada una de ellas. Actualmente con el diseño del nuevo Plan Director 2009-2012, así como el segundo Plan África, se presenta una excelente oportunidad para construir dicha coherencia, que marque desde las directrices a los programas de intervención.[13]

Coherencia desde un enfoque comprehensivo y multidimensional, ya que la cooperación al desarrollo no es el único flujo que se dirige hacia Senegal, Malí o Mauritania. Hay otras políticas relacionadas que tienen que ver con los intercambios comerciales, las inversiones o, los flujos de las remesas. Por ello, se pone de manifiesto la importancia de llegar a concretar en lo operativo qué estrategias e instrumentos contribuyen a una mayor coherencia de políticas para el desarrollo.

Coherencia que podrá traducirse en diferentes tipos de relación: complementariedad, búsqueda de sinergias, coordinación o simplemente respeto mutuo, según cada caso.[14] Porque no debe universalizarse la relación pobreza-migración de la misma forma que no debe generalizarse el fenómeno migratorio, cada caso tiene sus particularidades que demandan un estudio específico, con un trabajo de campo que permita analizar las verdaderas causas de la pobreza, así como las causas de la migración y sus consecuencias en el desarrollo local.

Para ello, se hace necesario extraer del análisis empírico y particular dinámicas a reforzar, experiencias a replicar y dinámicas a evitar. De forma tal que se puedan encontrar algunas respuestas a interrogantes que hoy quedan en el aire, tales como: ¿Cuál es el perfil y cuáles son las dinámicas migratorias y su relación con la pobreza y el desarrollo?; ¿cuál es la adecuación de las políticas, estrategias y programas de cooperación al desarrollo a las necesidades de las poblaciones donde la migración es un fenómeno relevante? (amerita el diseño de indicadores de medición de coherencia y adecuación, y el ajuste de medidas y presupuestos a indicadores clave de desarrollo, entre otras medidas); ¿hay interferencia (y cómo) entre los intereses y las prioridades migratorias sobre los criterios de toma de decisión y definición de tipos de políticas, programas y estrategias cooperación?

En definitiva, se tratará de formular una serie de orientaciones que, con el fin de encontrar la coherencia entre ambas políticas, guíen desde lo estratégico al marco programático. Para que cada política pueda articular sus objetivos de forma más eficaz; para que las políticas de cooperación al desarrollo y de migración se refuercen entre sí o no se crucen donde no sea pertinente, como es el caso del control de fronteras o la seguridad. Cada política tiene su espacio, pero debe permear el mismo enfoque para garantizar el derecho al desarrollo y la migración.

[13] En este sentido, aunque aplicado al caso latinoamericano, es interesante analizar el Compromiso de Montevideo en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas, pues las directrices sobre la coherencia entre la migración y el desarrollo, así como las medidas propuestas, aportan insumos que pueden ser replicables en el caso africano.
[14] Ver http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

• Alberdi J y Bidaurratzaga (2008): ¿Hacia la coherencia entre la política exterior y de cooperación al desarrollo de la UE y de España con África? <Documento en línea> <disponible en: http://foroaod.org/2008/07/hacia-la-coherencia-entre-la-politica-exterior-y-de-cooperacion-al-desarrollo-de-la-ue-y-de-espana-con-africa/> <consulta 23 de julio de 2008>.
• CAD (2005). http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf
• DGPOLDE (2008): Principales líneas de actuación en Migración y Desarrollo.
• CE (2008): Comunicación de la CE sobre migración & desarrollo Com(2008)611
• FRIDE (2007): http://foroaod.org/2007/es/resultados/inmigracion.html
• GCIM Groff A (2005): Global Migration Perspective No.21.
• GCIM (2005): Migration in an Interconnected World: New Direction for Action.
• GCIM (2005): Migration and Development. Dhananjayan Sriskandarajah.
• MAEC (2005): DEP Mauritania, DEP Senegal, PAE Mali.
• MAEC (2006): Plan África 2006 – 2008.
• OCDE (2007): Coherencia de políticas para el desarrollo. Migración y países en desarrollo.
• OIM (2004): Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners.
• OIM (2004): Orderly and human Migration: an Emerging Development Paradigm. Dhaka/Instituto de Estudios de Bangladesh (Universidad de Rajshahi).
• OIM (2001): The Link between Migration and Development in the Least Developed Countries: IOM's Vision and Programmatic Approach.
• OIM (2005): The Millennium Development Goals and Migration. Por Erica Usher. No.20.
• OIM (2005): Internal Migration and Development: A Global Perspective. Por Priya Deshingkar y Sven Grimm. MRS No.19.
• OIM (2005): World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration. Capítulos 13, 14, 15 y 16 sobre 'Migration and Development'. World Migration Report Series, Vol. 3.
• OIM (2006): Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers. Por Macha Farrant, Anna MacDonald y Dhananjayan Sriskandarajah. MRS No.22.
• ONU (2006): Report of the United Nations Secretary General on International Migration and Develoment.
• Salazar R (2006): Migración y Desarrollo: Un reto Global.
• Schulz Nils-Sjard (2007): El Plan África como reflejo de los límites y oportunidades de la cooperación española. <Documento en línea> <disponible en: http://foroaod.org/2007/es/temas/africa.html>
• SWAC (2007): "Migration in West Africa: Perception and Realities", presentación de Laurent Bossard, SPG meeting.
• SWAC (2006): "The Socio-Economic and Regional Context of West African Migrations", documento de trabajo 1.
• Tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2008). Programa de Acción de Accra. http://www.accrahlf.net
• UE (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries: (i) Migration and development; (ii) Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries, COM(2002)703, 3 December 2002.
• UE (2000): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: - A Community Immigration Policy, COM(2000) 757, 22 November 2000.
• UE (2005): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - EU strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM(2005) 489, 12 October 2005.
• UE (2005): Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, European Council Presidency Conclusions 15914/1/05, 115/16 December 2005.
• UE (2007): A comprehensive European Migration Policy.

• UE (2006): Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo.
• UE (2006): Declaración de Rabat.
• UE (2006): Strategy Paper for the thematic programme of cooperation with third countries in the areas of migration 07-010.
• UE (2006): Estrategia de la UE para África. SCADPlus: Estrategia de la UE para África
• UE (2007): Coherencia de las políticas en favor del desarrollo. SCADPlus: Coherencia de las políticas en favor del desarrollo
• Unión Africana (2006): African Position on Migration and Development, aprobada por la Asamblea de la Unión Africana, 7ª sesión ordinaria, 1-2 de julio de 2006, Banjul, Assembly AU/Dec. 111-132 (VII).
• Unión Africana (2008): Acuerdo de Trípoli

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org