

Migraciones, seguridad y cooperación internacional: la ayuda oficial al desarrollo como contención de la movilidad humana

Migration, security and international cooperation: official development aid as containment of human mobility

Ángel González Navas

Universidad Autónoma de Madrid

angelgonzaleznavas@yahoo.es

Resumen

Este trabajo forma parte de nuestra investigación doctoral, en la que pretendemos analizar la incorporación a la agenda de seguridad internacional de los movimientos migratorios (un proceso conocido como securitización de las migraciones) y sus consecuencias en la política exterior española en África, especialmente en lo relativo a la ayuda al desarrollo. Como avance de uno de los capítulos de la tesis, en las siguientes líneas trataremos de profundizar en el análisis que, utilizando los conceptos foucaultianos de biopolítica y gubernamentalidad, hace Mark Duffield sobre la cooperación al desarrollo, considerándola como parte de un esquema de corte racial que busca proteger al mundo desarrollado, frenando las migraciones internacionales y fomentando la autosuficiencia de las sociedades del Sur.

Palabras clave: Migraciones, seguridad, ayuda, desarrollo, coherencia.

Abstract

This paper is part of our doctoral research, in which we analyze the inclusion in the international security agenda of migratory movements (a process known as securitization of migration) and the consequences for Spanish foreign policy in Africa, especially for development aid. As a preview of a chapter of the dissertation, in the following lines we will try to delve into the analysis that Mark Duffield, using Foucauldian concepts of biopolitics and governmentality, makes on development cooperation, considering it as part of a racial pattern that seeks to protect the developed world, slowing international migration down and promoting self-reliance in Southern societies.

Key words: migration, security, aid, development, coherence.

1. Introducción

La presente comunicación forma parte de nuestra investigación doctoral, en la que pretendemos analizar la incorporación a la agenda de la seguridad internacional de los movimientos migratorios (proceso conocido como securitización de las migraciones) y las consecuencias que esa incorporación ha tenido en la política exterior española en África, especialmente en lo relativo a la ayuda al desarrollo. Aunque nuestro objeto de investigación es la política exterior española, la creciente europeización de las políticas migratorias, hace obligatorio que el análisis incluya también las políticas europeas. Además, aunque no es un componente principal, las violaciones de derechos humanos que se derivan de los procesos de externalización de fronteras, la manifestación paradigmática de la securitización de las migraciones, también reciben una notable atención en nuestro estudio.

El marco teórico de nuestra investigación se articula principalmente en dos ejes. En primer lugar, atendemos a los diferentes aportes teóricos que desde las nuevas perspectivas críticas sobre los estudios de seguridad y fronteras se han realizado al campo de las migraciones internacionales y, en menor medida, al de la ayuda al desarrollo. En segundo lugar, nos centramos en otras herramientas teóricas que son útiles para el estudio de las políticas migratorias y de cooperación internacional, como los conceptos foucaultianos de biopolítica y gubernamentalidad.

Centrándonos ya en la comunicación, pretendemos que sea una primera aproximación a la parte más empírica de nuestra investigación, en la que trataremos de incidir en las siguientes cuestiones:

1. Profundizar en el análisis que, utilizando los conceptos foucaultianos de biopolítica y gubernamentalidad, hace Mark Duffield sobre la cooperación al desarrollo, viéndola como parte de un esquema de corte racial que busca proteger al mundo desarrollado, frenando las migraciones internacionales y fomentando la autosuficiencia de las sociedades del Sur.
2. Analizar el papel de la cooperación al desarrollo dentro de la política exterior española en la última década, concretamente su utilización como instrumento del control migratorio, valorando en especial la coherencia de políticas para el desarrollo de España hacia el continente africano.

3. Estudiar la externalización de fronteras en España, prestando especial atención a su inserción en un proceso análogo a nivel europeo y a la vulneración de los derechos humanos que se produce como consecuencia de este proceso.

2. La ayuda como contención de la movilidad humana: securitización de las migraciones, externalización de fronteras y cooperación al desarrollo.

En la era de la globalización, de la sociedad de la información y de la generalización del transporte aéreo, nos encontramos que la libertad de movimientos de las personas se hace cada vez más difícil¹. Mientras que mercancías, capitales y servicios fluyen casi sin restricciones por toda la aldea global, las personas del Sur tienen casi imposible moverse con libertad. Estas restricciones han fomentado la migración irregular lo que, a modo de círculo vicioso, ha servido de argumento a los países del Norte para construir un discurso –con la inestimable ayuda de los medios de comunicación– que considera a las migraciones como un riesgo, una amenaza a la seguridad. Este discurso ha sido calificada por algunos autores como la forma más moderna de racismo (Ibrahim, 2005:63).

2.1 *Securitización de las migraciones*

Antes de profundizar en el estudio de la securitización de los movimientos migratorios, los procesos de desarrollo y la cooperación internacional, es conveniente hacer una distinción entre las dos formas en las que puede presentarse esta securitización. En primer lugar estaría la definición como amenaza a la seguridad de una determinada cuestión (por ejemplo las migraciones o el acceso a recursos energéticos)², lo que conllevaría su incorporación a la agenda internacional de seguridad. En segundo lugar nos encontraríamos con la subordinación de un tema (por ejemplo la cooperación al desarrollo) a un punto concreto (por ejemplo al control de las migraciones) de esa agenda internacional de la seguridad. Aunque ambas formas de securitización tienen manifestaciones interconectadas en la

¹ Existe un “contraste entre la creciente liberalización y desregulación de los flujos de capital, mercancías, tecnología e información de la mano de los procesos que se conocen con el nombre de globalización, por un lado, y el reforzamiento de los controles fronterizos y las dificultades selectivas impuestas a la circulación de personas y de fuerza de trabajo, por otro” (Zamora, 2005:53)

² Se hablaría en estos casos de seguridad migratoria y seguridad energética.

realidad, es necesario señalar que en el primer caso nos encontramos con una dinámica propia de las visiones amplias del concepto de seguridad, mientras que en el segundo caso estamos ante un fenómeno relacionado con las visiones más tradicionales de la seguridad, concretamente con el realismo y el neorrealismo. En este sentido, las migraciones internacionales pueden entenderse securitizadas en ambas formas.

Parece claro, por tanto, que la cuestión migratoria ha dejado de ser un asunto meramente económico³ para convertirse en un asunto de seguridad y que además se está gradualmente europeizando. En esta dualidad entre economía y seguridad, a la persona migrante se la cataloga alternativa y/o sucesivamente como necesaria - para convertirse en mano de obra- o como peligrosa -por ser una potencial amenaza para la identidad y la cohesión de la sociedad. De esta forma, la protección de la identidad y la cohesión social, a través de la configuración de la migración (sobre todo en el caso de la irregular), supone “una forma específica de pertenencia que construye las identidades antagónicas de amigo y enemigo” e incide en la cuestión de la exclusión y la inclusión social (Van Munster, 2004:2).

Pensamos con Bigo que la popularidad de este discurso no es tanto una expresión de las tradicionales respuestas al crecimiento de la inseguridad (crimen organizado, terrorismo, tráfico de drogas), como el resultado de la creación de un conjunto de amenazas y una inquietud social general en la que diferentes actores intercambian sus miedos y creencias en el proceso de construcción de una sociedad peligrosa, una sociedad del riesgo. En este contexto, los encargados de gestionar la seguridad abusan de su legitimidad para luchar contra terroristas y criminales extendiéndola a otros colectivos, como el de los migrantes (2002:63)

Acabamos de mencionar al representante más destacado del enfoque teórico conocido como Sociología Política Internacional que, muy influenciada por Pierre Bourdieu y otros sociólogos franceses como Michel Foucault, se centra principalmente en el estudio empírico de las prácticas de diferentes actores

³ Durante años los estudios de las migraciones estuvieron dominados por visiones economicistas que, centradas en los factores que empujaban (*push*) a las personas migrantes a salir de sus países de origen y en los que las atraían (*pull*) a los países desarrollados, explicaban estos procesos –crítica o acriticamente– como parte del sistema capitalista global.

gubernamentales. Estas prácticas se manifiestan habitualmente en comportamientos y procesos que difieren enormemente de los planteados en los discursos oficiales. En este sentido, la seguridad interna y la externa se mezclan y estos actores participan en una gradual deslocalización de las tradicionales tareas estatales (policía, ejército, aduanas, etc.) y en la producción de una figura amenazadora que surge de la constante vinculación entre migración, crimen organizado y terrorismo. De esta forma, muchas veces la inseguridad es un producto de los discursos y las políticas de seguridad (Wæver, 2004:9). Porque si antes se hablaba de los procesos de 'securitización', en este caso puede hablarse de un proceso de 'insecuritización' (Bigo, 2008)

2.2 Externalización de fronteras

Una de las prácticas de los actores gubernamentales que evidencia de forma más clara la securitización de las migraciones es la externalización del control migratorio o, más gráficamente, de fronteras. Entendemos por externalización el mecanismo que sirve para poner un objeto más allá de sus límites originales. Podemos encontrar manifestaciones de este mecanismo en la Psicología y la Filosofía, aunque quizá sea más conocida la variante relacionada con las Ciencias Económicas y Empresariales, que se da cuando una organización (empresa, administración pública) destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas a una empresa externa, a través de la subcontratación de esas tareas. En este sentido, la externalización de fronteras en un estado supone el desplazamiento de recursos a terceros países para el cumplimiento de tareas relacionadas con el control migratorio, una competencia típicamente estatal, a través de su subcontratación. Esta práctica, además de suponer que las migraciones entran en la agenda de la seguridad, también implican que entran en la política exterior del estado, algo⁴ que también supone una novedad⁴.

Siguiendo a Debenedetti (2006:1) vamos a distinguir entre la dimensión externa de la política migratoria y su externalización. Por dimensión externa entendemos todos

⁴Tradicionalmente la migración se gestionaba con políticas gubernativas (permisos de entrada y estancia en el país), políticas laborales (cupos de trabajadores) o políticas sociales (integración de personas migrantes).

los aspectos de compromiso y política dirigidos al lado externo de las fronteras, mientras que la categoría de externalización engloba a un conjunto de fenómenos entre los que destacan los siguientes:

- *“Los elementos del sistema doméstico que tienen implicaciones internacionales, como la creación de campos de diferentes tipos para inmigrantes, fuera y dentro de las fronteras.*
- *Un aumento del énfasis puesto en las fronteras externas y en la lucha contra la inmigración irregular, como medidas dirigidas al control fronterizo, la construcción de vallas, patrullas, etc.*
- *Medidas para la repatriación de inmigrantes en situación irregular, acuerdos de readmisión y diversas modalidades de transporte de estos inmigrantes a terceros países, como los vuelos colectivos.*
- *Propuestas para el tratamiento de las demandas de asilo fuera del territorio europeo, por ejemplo a través de protección regional o de centros provisionales de tramitación de solicitudes.*
- *Acciones que inciden sobre las causas de la inmigración, intentando unir migración y desarrollo”*
(Debenedetti, 2006:2)

Parece fácil ver rastros de instrumentos de ayuda al desarrollo en los fenómenos que antes mencionábamos al hablar de la externalización de fronteras. Cruz Roja gestionaba un centro de detención de migrantes en Mauritania que fue implementado en 2006 con 220.000 euros de la cooperación española, catalogada como ayuda humanitaria de emergencia a emigrantes subsaharianos. Marruecos recibió en 2006 del gobierno español una subvención extraordinaria en especie valorada en 10 millones y medio de euros, consistente en la adquisición y entrega de medios materiales (vehículos, embarcaciones, vestuario, equipos de comunicaciones, de visión y de seguridad), destinados a mejorar los controles fronterizos y reducir la presión migratoria irregular hacia España, tanto en el litoral norte como en el sur de Marruecos. Durante el gobierno socialista, la firma de acuerdos de cooperación en materia de inmigración con países como Gambia, Guinea, Mali, Cabo Verde, Níger y Guinea Bissau llevaban incluido una contribución de 5 millones de euros en ayuda al desarrollo.

Esto nos muestra que, como comentábamos, además de haberse securitizado, el control migratorio ha entrado de lleno en la acción exterior de los estados. Esta entrada en el mundo de la diplomacia es el paso previo a la contaminación -o el condicionamiento por ser menos normativos- de la ayuda oficial al desarrollo. La

relación entre política exterior y ayuda al desarrollo nos lleva a la época de la Guerra Fría. Algunos autores señalan que “la ayuda externa es un producto” de esta época y que sin ella “no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre” (Griffin, 1991:647). Con el fin de la Guerra Fría, “la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas” era menor, por lo que se hacía “más difícil justificar los programas de asistencia económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica” (Sanahuja, 2001:54).

Por ello, en la posguerra fría la cooperación al desarrollo encontró un nuevo lugar en las relaciones entre Estados. Durante la década del multilateralismo de los años 90 del siglo XX, el discurso neoliberal del 'fin de la historia' hizo que las relaciones internacionales pendularan de la lucha entre superpotencias a la búsqueda de la paz, la democracia y el desarrollo económico que preconizaba la superpotencia vencedora y sus aliados. En este contexto, la ayuda al desarrollo descendió - pasando del 0,36% del PNB de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo en 1988 al 0,24% en 1998 (Gómez Galán, 2001:16)- y se vinculó a los procesos de modernización y desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Pero los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 devolvieron a la ayuda al desarrollo su carácter instrumental, de herramienta para fines distintos a la lucha contra la pobreza.

2.3 Cooperación al desarrollo y contención de la movilidad humana

En la línea de lo visto en el final del subepígrafe anterior, la promoción del desarrollo en los países del Sur durante la postguerra fría ha tenido el papel, como Mark Duffield ha definido, de “herramienta de contención⁵”. Una contención que engloba “las diversas prácticas y tecnologías que buscan restringir o controlar la circulación” del mundo subdesarrollado, estableciendo una división biopolítica⁶ de la humanidad

⁵ El término inglés 'containment' tiene un significado más amplio que “la acción o efecto de contener” del español 'contención'. Según la segunda acepción del Diccionario Webster, sería “la política, proceso o resultado de prevenir la expansión de un poder hostil o una ideología”. Por ello la expresión 'containment tool' podría traducirse también como 'herramienta de control' o 'herramienta de represión’.

⁶ El término biopolítica es un neologismo introducido por Michel Foucault que se refiere al el estilo de gobierno que regula la población mediante el biopoder, entendido éste como el “conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá ser parte de una política, una estrategia política, una estrategia

(2008:146-149). Y es que en la actualidad los países donantes de ayuda al desarrollo siguen un esquema por el cual el progreso (crecimiento económico, estabilidad política, control del territorio) de los países del Sur es un objetivo que debe conseguirse porque beneficia a los países desarrollados, en la medida que evita la debilidad/colapso estatal y sus consecuencias: movimientos masivos de personas, actividades de grupos armados no estatales, tráfico de mercancías ilícitas, etc. Por lo tanto, con esta lógica, el desarrollo del Sur es bueno porque evita problemas de seguridad al Norte. De esta forma desarrollo y seguridad se convierten en un binomio⁷ que pasa a ser trinomio si añadimos el elemento de la contención de Duffield.

Hablando en términos más gráficos, menos sofisticados y quizá en cierta forma coyunturales, EEUU y algunos otros de los “países que se han sumado a la «guerra contra el terrorismo» están utilizando la ayuda externa como instrumento de la política exterior y de seguridad”, lo que tiene como consecuencia el abandono de los objetivos declarados de la ayuda, el desarrollo y lucha contra la pobreza. Pero este proceso no es privativo de EEUU, ya que “también se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda en otros actores” (UE, ONU, Banco Mundial) “que tradicionalmente eran más sensibles a los problemas del desarrollo” pero que ahora “han propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble” (Sanahuja, 2005:35-36).

Volvemos a Duffield y al racismo. En su opinión existe una “expansiva y centralizadora arquitectura de seguridad” que interconecta el “control de las migraciones internacionales, la promoción de la cohesión social interna y la búsqueda del desarrollo” de los países del sur (Duffield, 2006:68). La base de esta

general del poder” (Foucault, 2007:15; citado por Avila y Avila, 2010:3). Volveremos a esta cuestión más adelante cuando hablemos del excepcionalismo.

⁷ En palabras del Ex Secretario General de la ONU, “en un mundo cada vez más interconectado, los avances en el ámbito del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos han de correr parejos. No puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ambos dependen a su vez de que se respeten de los derechos humanos y el Estado de derecho” (ONU, 2005:61). Para algunos autores existe un “quid pro quo global” en el que “el Sur debe aportar más seguridad, especialmente en materia antiterrorista, si quiere recibir más financiación para el desarrollo” (Fernández Tomás, 2008:36).

interconexión es un discurso racial, aunque de carácter sociocultural y no biológico. No trata de defender a una raza de otra(s), sino de proteger el mundo desarrollado - en el que la gente se apoya en las estructuras de bienestar- de la llegada de personas que pertenecen al mundo en el que hay que ser autosuficiente. De esta forma emerge un “orden planetario en el que las infraestructuras públicas y la cohesión social del mundo libre están mejor protegidas si se contiene la migración internacional y, al mismo tiempo, se compensa el subdesarrollo a través de la promoción de la autosuficiencia” de estas personas (Duffield, 2006:72). Además del concepto de biopolítica, otro concepto de origen foucaultiano como el de gubernamentalidad también se ha utilizado para explicar el funcionamiento de este esquema de control migratorio, que algunas académicas han considerado como “ejemplo de la cristalización de racionalidades políticas y tecnologías de gobierno características del liberalismo avanzado” (Gil Araujo, 2011:10)

3.- Los daños colaterales de la ecuación: condicionalidad migratoria de la AOD, (in)coherencia de políticas y (vulneración de) derechos humanos.

3.1 Condicionalidad migratoria de la AOD

La condicionalidad en la Cooperación Internacional sería el establecimiento de algún requisito como condición para la obtención de un beneficio (préstamo, AOD o ingreso en una organización internacional). En nuestro caso, la condición para la obtención de AOD u otros beneficios es la cooperación en el control migratorio, por eso se habla de la condicionalidad migratoria de la AOD. La “condicionalidad migratoria” suele aparecer cuando los Estados del Norte necesitan la cooperación de los países de origen y tránsito de la migración para asegurar un control migratorio eficaz, sobre todo en relación a la firma y aplicación efectiva de acuerdos de repatriación de migrantes en situación administrativa irregular. Estos acuerdos suelen tener un éxito limitado ya que por lo general se adoptan por el impulso unilateral de los Estados del Norte y no responden a un interés compartido (Ellermann, 2008:170), por lo que estos países no tienen mucho que ganar en el acuerdo, salvo prestigio internacional.

En consecuencia, se hace necesario el ofrecimiento de medidas de incentivo que faciliten la cooperación de estos países (Roig y Huddleston, 2007:375-379). Algunas de estas medidas son la posibilidad de una futura incorporación a la Unión Europea, las facilidades para la contratación de trabajadores nacionales o unos requisitos migratorios más generosos. Se trata de medidas muy efectivas, pero en la mayoría de las negociaciones de estos acuerdos no son aplicables, especialmente en el caso de la incorporación a la Unión Europea, por lo que se necesitan otros incentivos, positivos o negativos (sanciones) generalmente vinculadas con la AOD. Y así se entra en el ámbito de la 'condicionalidad migratoria'.

Atendiendo el plano comunitario, existe un importante precedente de condicionalidad migratoria en el Acuerdo de Cotonou. Este acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, establece en su artículo 13 que “cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites”. Hay que señalar que - como declara su artículo 1- este acuerdo se firmó con el fin de “promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad, y propiciar un clima político estable y democrático” y con el objetivo último de erradicar la pobreza. Por ello, la inclusión de una cláusula como esta -que busca únicamente el beneficio de los países europeos- en el instrumento que articula la política de cooperación al desarrollo de la UE con los países africanos, constituye un claro ejemplo de ‘condicionalidad migratoria’ de la cooperación europea.

Entrando ya en el caso español, los años 2005 (saltos de las vallas fronterizas en Melilla) y 2006 (crisis de los cayucos en Canarias) fueron, sin duda, los de mayor preocupación por la migración irregular en España, algo que se tradujo en constantes visitas de miembros de Gobierno español al continente africano. Sin la misma actividad frenética, durante 2007 y 2008 también se produjeron viajes de dirigentes españoles a África. Pero además de los viajes, reuniones y declaraciones de los miembros del gobierno español, la evolución en las cantidades aportadas por la cooperación española en Marruecos y África occidental antes y después de las

crisis de 2005 en Melilla y 2006 en Canarias también nos van dan una clara evidencia de la existencia de una 'condicionalidad migratoria' de la AOD. En algunos casos, la composición de esa AOD ofrece además otra tendencia significativa, su utilización para proporcionar entrenamiento y equipamiento policial y/o militar.

Marruecos recibió en 2005 algo más de 23 millones de euros AOD bilateral española. Un año después, tras los saltos de la valla melillense, recibió algo más de 58 millones de euros, experimentando un ascenso de casi el 150%. Dentro de esta cifra se incluye una subvención extraordinaria en especie valorada en 10 millones y medio de euros, consistente en la adquisición y entrega de medios materiales (vehículos, embarcaciones, vestuario, equipos de comunicaciones, de visión y de seguridad), destinados a mejorar los controles fronterizos y reducir la presión migratoria irregular hacia España, tanto en el litoral norte como en el sur de Marruecos. La subvención se entrega al Ministerio del Interior del Reino de Marruecos. Para ver la evolución de la AOD en los países de África occidental se aporta un cuadro en el que se aprecia claramente el enorme crecimiento de la AOD española (exponencial en algunos casos) en 2007, el año después de la crisis de los cayucos en Canarias. Hay que destacar que casi 5 millones de euros de la AOD de 2007 corresponden a actividades de cooperación policial, en especial para Senegal (dos millones de euros) y Mauritania (más de un millón y medio de euros).

Tabla 1 – Crecimiento de AOD en África Occidental (2006-2007)			
País	AOD 2006	AOD 2007	Variación
Cabo Verde	3.822.583	15.129.368	297%
Gambia	237.479	3.512.497	1379%
Guinea	934.231	1.687.168	81%
Guinea Bissau	4.085.648	9.180.403	125%
Mali	6.889.758	12.766.452	85%
Mauritania	10.330.454	28.558.826	176%
Níger	2.777.908	5.983.420	115%
Senegal	10.975.406	21.946.855	110%
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación [MAEC] (2007 y 2008)			

3.2 Legitimación, eficacia y coherencia

Quizá la característica más destacada de esta condicionalidad es que incide en actividades represivas o asistenciales del Estado. Si con los programas de ajuste estructural se pedía a los países que adelgazaran el Estado, ahora se les pide que se ocupen de sus ciudadanos retornados -que a veces se cuentan por miles- dándoles asistencia humanitaria. Mientras que con la 'condicionalidad democrática' se buscaba un sistema político más abierto, menos autoritario y respetuoso con los derechos humanos, ahora se busca aumentar el control policial sobre algunos colectivos. En definitiva, se está pidiendo a los países africanos que realicen actividades en las que no cuentan con una trayectoria fiable.

Entrando ya en los riesgos que estos procesos tienen en el sistema de cooperación al desarrollo, la legitimidad y la eficacia de la AOD, quizá los dos aspectos más importantes de todo el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, salen seriamente tocados con estas dinámicas. Si la cooperación al desarrollo se utiliza para algo diferente a la erradicación de la pobreza y además contribuye directa o indirectamente a la violación de derechos humanos, entonces se deslegitima hasta un extremo que pierde totalmente su razón de ser. Los objetivos de la lucha contra la pobreza necesitan además la coherencia del resto de políticas públicas. Es completamente inútil que lo que se consigue -mucho o poco- con la AOD sea boicoteado por las políticas comerciales, las energéticas, las relacionadas con la agricultura o, desde hace unos años, también con las migratorias. Por eso, como se señala en un reciente estudio "la utilización de la ayuda al desarrollo como una herramienta para combatir la migración clandestina es peligrosa y va en contra de la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo, que pide que las políticas migratorias de los Estados miembro de la UE sean coherentes con los objetivos de desarrollo, y no al revés" (Coordinadora de ONG's de Desarrollo de España [CONGDE], 2009:28)

Además de la incoherencia de políticas, otro riesgo es la confusión de políticas. En esta línea, una de las últimas ediciones del informe que anualmente publica Intermon Oxfam sobre la AOD española destacaba la necesidad de "evitar confusiones poco deseables entre lo que constituye 'acción humanitaria' y lo que es simple y llanamente política de control de la inmigración". Aunque este control

migratorio “debe garantizar el respeto a los derechos de las personas inmigrantes a lo largo de todo el proceso de repatriación”, parece claro que “los gastos derivados de ese proceso no pueden considerarse como una inversión en desarrollo”. En este sentido, “el Gobierno español no debería utilizar la AOD para fines que no se corresponden con la ayuda al desarrollo de los países del Sur” (Kreisler, 2007:84).

Respecto a la eficacia de la AOD, tres son las cuestiones que más inciden negativamente en ella. En primer lugar nos encontraríamos con el uso de los fondos. Resulta obvio que si una parte de la AOD va encaminada al control de las migraciones, esos fondos no van a la lucha contra la pobreza, lo que provoca un menor impacto de las actividades de cooperación al desarrollo. Además, cuando los fondos no van directamente a controlar las migraciones, puede que se utilicen para proyectos que tratan de reducir los flujos migratorios, a través de la creación de empleo o el desarrollo de actividades productivas, sin tener en cuenta si esa clase de proyectos son lo más necesarios y/o los que demanda el país receptor. Finalmente, si la priorización geográfica de los países depende de su condición de país de origen o de tránsito de las migraciones, los esfuerzos de la cooperación irán a países que no necesariamente están en peores condiciones relativas. Por eso nos encontramos con la paradoja de que en África occidental Cabo Verde recibió de España catorce millones de euros de AOD en 2008, mientras Burkina Faso tuvo que conformarse con dos millones de euros.

3.3 Vulneración de derechos humanos

Vamos a repasar ahora de las consecuencias que tiene para el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes la aplicación de políticas migratorias y de cooperación al desarrollo que conlleven una ‘condicionalidad migratoria’ de la AOD, dentro del contexto general de externalización de fronteras en la UE. Para ello vamos a repasar las evidencias documentadas que sobre violaciones de derechos humanos nos ofrecen las ONG’s internacionales⁸, centrándonos después en algunos

⁸ En los últimos años han aparecido varios trabajos en el ámbito español que analizan el papel de las ONG’s en el contexto político y jurídico internacional (Abad 2004; Teijo 2005). En este sentido, una de las funciones de las ONG’s es la vigilancia al Estado y a otros organismos públicos (Abad 201, p. 156), por lo que nos parece muy adecuado la utilización de informes de ONG’s que documentan

supuestos particulares –por los sujetos a los que afecta o por las circunstancias en las que se producen- de vulneración de derechos humanos, para terminar con una reflexión sobre la posible relación causa-efecto entre la ‘condicionalidad migratoria’ y estas violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en los países de origen y tránsito de las migraciones.

Para evidenciar la existencia de estas violaciones, vamos a tomar como referencia los Informes Anuales de Amnistía Internacional⁹ “El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo” de los últimos años (2007, 2008a, 2009 y 2010) donde se muestran algunas de las violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas migrantes en los países de origen y tránsito de la migración africana. Como resumen podemos afirmar que los datos aportados por Amnistía Internacional dejan claro que, en varios países del Magreb y África occidental, se han producido en los últimos años graves violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes que afectan al derecho a la vida, al derecho a no sufrir tortura ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, al derecho a la libertad y seguridad personales, al derecho a salir libremente de cualquier país y a los contenidos en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Vamos a ocuparnos ahora de algunos casos particulares, por el colectivo que sufre la vulneración de derechos (violencia sexual contra las mujeres) o por el lugar en el que se producen (centros de internamiento de extranjeros). Después de haber realizado en 2005¹⁰ un informe sobre la violencia que sufre en Marruecos la población de origen subsahariano en situación irregular, la ONG Médicos sin Fronteras¹¹ se ocupó del caso concreto de las mujeres, con un informe cuya

violaciones de derechos humanos -cometidas o toleradas por diferentes Estados- para nuestra investigación.

⁹ Amnistía Internacional es una ONG internacional fundada en Londres en 1961 cuya misión es realizar investigaciones y generar acciones para prevenir y acabar con los abusos graves de los derechos humanos y exigir justicia para las personas cuyos derechos han sido violados. Recibió el Nobel de la Paz en 1977.

¹⁰ Según el informe, los testimonios recogen daños que han tenido un impacto negativo en la integridad física, la vida, la salud mental y la dignidad de las personas subsaharianas. Las actuaciones descritas en el informe, llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad marroquíes, suponen vulneraciones graves de las obligaciones impuestas por estos tratados internacionales y sus repercusiones son aún más graves teniendo en cuenta las durísimas condiciones de vida en las que se encuentran estas personas (MSF, 2005:9).

¹¹ Médicos sin Fronteras es una organización médico-humanitaria internacional fundada en Francia en 1971 que asiste a poblaciones en situación precaria, y a víctimas de catástrofes y de conflictos

finalidad es “dar a conocer la problemática de la violencia sexual sufrida por las mujeres migrantes subsaharianas que llegan hasta Marruecos en su intento de alcanzar Europa” (MSF, 2010:3). El documento de Médicos sin Fronteras revela que “entre mayo de 2009 y enero de 2010, una de cada tres mujeres atendidas por MSF en Rabat y Casablanca admitió haber sufrido uno o múltiples episodios de violencia sexual, ya fuera en su país de origen, durante el proceso migratorio y/o una vez en territorio marroquí” y apunta que esa cifra “podría ser incluso más elevada, ya que algunas mujeres no aceptaron hablar o no reconocieron lo que su propio testimonio evidenciaba”. De esta forma, el uso de la violencia sexual se convierte (...) en una de las prácticas violentas más habituales contra la mujer en el marco del fenómeno migratorio” (MSF, 2010:5).

Hay que tener en cuenta un par de datos para valorar el alcance de esta problemática. En primer lugar, “la estigmatización que sufre la mujer subsahariana – tanto por su condición femenina como por su origen y por su situación de irregularidad– le bloquea el acceso a una atención integral que incluya aspectos sociales, médicos, psicológicos y legales, colocándola en situación de mayor vulnerabilidad” (MSF, 2010:10). Consciente de esta vulnerabilidad, la CDM establece que “los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones”. Las mujeres subsaharianas no acuden a los hospitales públicos ni a las dependencias policiales cuando sufren violencia sexual o cualquier otro problema médico porque corren riesgo de ser expulsadas. Ante esta situación, Médicos sin Fronteras considera que “de la misma manera que el Gobierno de Marruecos debe dar una respuesta integral a las mujeres subsaharianas víctimas de violencia sexual que se encuentran en su territorio, también los países de la Unión Europea deben asumir la responsabilidad de las graves consecuencias que tienen sus políticas de migración y asilo, cada vez más restrictivas, sobre el aumento de la violencia en general y sobre la salud y la dignidad de los migrantes, en especial los más vulnerables, como las mujeres y las niñas” (MSF, 2010:10-11).

armados, usando el testimonio como medio para provocar cambios en favor de las poblaciones. En 1999 le fue concedido el Premio Nobel de la Paz.

Analizaremos ahora las vulneraciones de derechos humanos en el Centro de detención de migrantes en Nuadibú (Mauritania), conocido como 'Guantanamo'. Este centro fue inaugurado en abril de 2006, estableciéndose en el edificio de una escuela restaurada por la cooperación española a principios de 2006. Habían sido instaladas grandes tiendas de campaña y un comedor en el patio de la escuela, pero apenas las autoridades mauritanas comenzaron a utilizar el edificio como centro de detención, las tiendas y el comedor desaparecieron y sólo quedaron las aulas, que se convirtieron de hecho en 'celdas'. El centro lo gestionan las autoridades mauritanas, pero las comidas las pagan y distribuyen la Cruz Roja española y la Media Luna Roja mauritana (Amnistía Internacional, 2008b:20). La Comisión Española de Ayuda al Refugiado¹², a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo llevó a cabo una evaluación de este centro de detención de migrantes, que dio lugar a la publicación de un Informe en diciembre de 2008. A continuación repasamos sus principales conclusiones.

En primer lugar se comenta el contexto jurídico en Mauritania, ya que "la ausencia de una regulación desarrollada y coherente de las migraciones en Mauritania se refleja de una manera directa en la indefinición y carencia de base jurídica del centro de detención". En este sentido, "la legislación vigente en Mauritania no contiene ningún precepto sancionador que pueda aplicarse a inmigrantes que pretendan migrar a terceros países, por lo que tampoco existen plazos de internamiento o garantías básicas como el derecho a asistencia letrada o la supervisión judicial de la detención". Además, en los procedimientos de hecho aplicados no se notifican ningún tipo de resoluciones ni cabe posibilidad de recurso contra las mismas. A los migrantes detenidos no se les facilita información sobre cuando y como serán repatriados, operación que se realiza sin las mínimas garantías" (CEAR, 2008:27). Por tanto nos encontramos que las autoridades mauritanas no sólo incumplen la legislación internacional, vulnerando el derecho de las personas migrantes a la libertad y a la seguridad personales, así como al reconocimiento de su personalidad jurídica, también actúan en contra de la propia

¹² La Comisión Española de Ayuda al Refugiado es una organización no gubernamental fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural, cuya misión es defender y promover los Derechos Humanos y el desarrollo integral de las personas refugiadas, apátridas y migrantes con necesidad de protección internacional y/o riesgo de exclusión social.

legislación interna de Mauritania, que no considera como delito la salida irregular del país. A pesar de todo esto, las personas migrantes en Mauritania son internadas por tiempo indefinido antes de su expulsión.

Después se tratan las condiciones del centro de detención, que “no reúne las mínimas condiciones que garanticen un trato adecuado a las personas sometidas a los procedimientos de repatriación”, ya que “presenta un deterioro incuestionable y las condiciones de los servicios prestados en el centro de detención son en extremo precarias”. Además, “las condiciones de detención (...) en lo que se refiere a la salvaguarda de la salud, suponen una amenaza contra la integridad física y psicológica de las personas sometidos a procedimientos de repatriación”, desestancando “la falta de higiene de las instalaciones (...), así como la imposibilidad de realizar ningún ejercicio físico permaneciendo encerradas todo el día en las celdas” (CEAR, 2008:27-28). Como resultado, el derecho a no sufrir tortura ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes también es vulnerado.

Terminamos con una reflexión sobre las relaciones causa-efecto entre la condicionalidad migratoria y los derechos humanos de las personas migrantes. No es posible afirmar que las actividades de la UE y los Estados miembros que tratan de hacer responsables a los países de origen y tránsito de los flujos migratorios del control de estos flujos sean las que provocan directamente la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes. Las violaciones de derechos son responsabilidad de las personas que las cometen y de las autoridades estatales que las fomentan, toleran o no ponen los medios suficientes para combatirlas. Pero lo que resulta evidente que alguna responsabilidad indirecta sí existe. Hablando en términos penales, si estuviéramos enjuiciando las acciones de la UE y sus Estados miembros, no podríamos alegar una actuación dolosa, pero sí estaría justificado reprocharles su conducta imprudente y culposa. Buscar como socio para ocuparse de controlar a personas que están en una clara situación de vulnerabilidad, a países con un dudoso historial de respeto por los derechos humanos, como Libia, Mauritania y Marruecos, es una imprudencia que se paga en forma de violaciones reiteradas de los derechos de las personas migrantes.

No obstante, algunos autores ven una responsabilidad directa en algunas de las violaciones de derechos humanos, las que se producen cuando elementos policiales europeos participan en operaciones realizadas junto a los del país africano de turno, generalmente en aguas internacionales o en aguas territoriales del país africano, pero a veces también en tierra. Lo que se argumenta es que las personas migrantes que sufren la acción están de alguna manera bajo jurisdicción del país europeo, porque el término 'jurisdicción' no es sinónimo de 'territorio' de un Estado, por lo que "las obligaciones de derechos humanos no se refieren únicamente a las acciones que realice un Estado en su territorio, sino que alude a la responsabilidad del Estado por la afectación de los derechos a una persona mediante cualquier conducta que sus agentes efectúen en ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del lugar donde ello ocurra (Ceriani, 2009:191).

4.- Conclusiones

Aunque estamos en un momento inicial de nuestra investigación, es necesario establecer algunas conclusiones, aunque sea de forma preliminar, más si cabe cuando la movilidad humana entre África y Europa vuelve a estar en la actualidad política y mediática. Una primera conclusión es que la cuestión migratoria está siendo tratada como un asunto de la agenda de seguridad internacional, por lo que su gestión recae, además de en los tradicionales (Interior, Trabajo o Asuntos Sociales), en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Y cuando el control migratorio entra en la política exterior del estado, las posibilidades de que converja con la ayuda oficial al desarrollo crecen enormemente.

En este contexto, el desarrollo de los países del sur aparece como un objetivo instrumental para conseguir seguridad en los países del norte, ya que en la actualidad los países donantes de AOD siguen un esquema por el cual el progreso (crecimiento económico, estabilidad política, control del territorio) de los países del sur es un objetivo que debe conseguirse porque beneficia a los países desarrollados, en la medida que evita la debilidad/colapso estatal y sus consecuencias: movimientos masivos de personas, actividades de grupos armados no estatales, tráfico de mercancías ilícitas, etc.

5.- Bibliografía

- ÁVILA, F. y ÁVILA, C. (2010): "El concepto de biopolítica en Michel Foucault", *A Parte Rei Revista de Filosofía*, nº 69.
- ABAD, M. (2004): *¿Una alternativa solidaria frente a la barbarie?: las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, CIDEAL.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2007): *Informe Anual 2006*, Madrid, AI.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2008a): *Informe Anual 2007*, Madrid, AI.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2008b): *Nadie quiere tener nada que ver con nosotros: arrestos y expulsiones colectivas de migrantes a quienes se ha negado la entrada en Europa*, Madrid, AI.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009): *Informe Anual 2008*, Madrid, AI.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2010): *Informe Anual 2009*, Madrid, AI.
- BIGO, D. (2002): "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives*, 27, 63-92.
- BIGO, D. (2008): "International Political Sociology". En Williams, Paul D. (ed.) *Security Studies: an introduction*. Abingdon: Routledge, 116-129.
- CEAR (2008): *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*, Madrid, CEAR.
- CERIANI, P. (2009): "Control migratorio europeo en territorio africano: la omisión del carácter extraterritorial de las obligaciones de derechos humanos", *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, nº 10, 189-214.
- CONGDE (2009): *La coherencia de políticas en el punto de mira*, Bruselas, CONCORD.
- DEBENEDETTI, S. (2006): *Externalization of European Asylum and Migration Policies*. Florencia: Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Center.
- DUFFIELD, M. (2006): "Racism, migration and development: the foundations of planetary order", *Progress in Development Studies*, Vol. 6, nº 1, 68-79.
- DUFFIELD, M. (2008): "Global Civil War: The Non-Insured, International Containment and Post-Interventionary Society", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, nº 2, 145-165.
- ELLERMANN, A. (2008): "The Limits of Unilateral Migration Control: Deportation and Inter-state Cooperation", *Government and Opposition*, 43(2), 168-189.
- FERNÁNDEZ-TOMÁS, A. F. (2008): "La vinculación entre seguridad colectiva, desarrollo y protección de los derechos humanos: teorías y realidades", en HUESA M.R. (Coord.), *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas. Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, Madrid, Marcial Pons, 31-100.
- FOUCAULT, M. (2007): *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica .

- GIL-ARAUJO, S. (2011): "Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea", *Revista Temas de Antropología y Migración*, No 2, 9-33.
- GÓMEZ-GALÁN, M. (2001): "Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?", en GÓMEZ-GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A. (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL.
- GRIFFIN, K. (1991), "Foreign Aid after the Cold War", *Development and Change*, Vol. 22, nº 4, 645-685.
- IBRAHIM, Maggie (2005), "The Securitization of Migration: A Racial Discourse", *International Migration*, 43(5), 163-188.
- KREISLER, I. (2007): "La ayuda al desarrollo en 2007-2008", en VVAA, *La realidad de la ayuda 2007-2008*, Barcelona, Intermon Oxfam, 9-123.
- MAEC (2007): *Seguimiento de Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, Madrid, MAEC.
- MAEC (2008): *Seguimiento de Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*, Madrid, MAEC.
- MSF (2005): *Violencia e inmigración. Informe sobre la inmigración de origen subsahariano (ISS) en situación irregular en Marruecos*, Barcelona, MSF.
- MSF (2010): *Violencia sexual y migración. La realidad oculta de las mujeres subsaharianas atrapadas en Marruecos de camino a Europa*, Barcelona, MSF.
- ONU (2005): *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General.
- ROIG, A. y HUDDLESTON, T. (2007): "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", *European Journal of Migration and Law*, 9, 363-387.
- SANAHUJA, J. A. (2001): "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional", en GÓMEZ-GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A. (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL.
- SANAHUJA, J. A. (2005): "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", *Documentación Social*, nº 136, 25-41.
- TEIJO, C. (2005): *Organizaciones internacionales no gubernamentales y derecho internacional*, Madrid, Dilex.
- VAN MUNSTER, R. (2004): "The Desecuritisation of Illegal Migration: The Case for a European Belonging without Community", *Marie Curie Working Papers*, nº 7.
- WÆVER, O. (2004): *Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery*, Trabajo presentado en el Encuentro anual de la International Studies Association, Montreal, 17-20 de marzo.
- ZAMORA, J. A. (2005): "Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción", *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 713, 53-66.