



Trabajo Final de Graduación  
Licenciatura en Relaciones Internacionales

# **Los cambios en la política migratoria española a partir de la crisis financiera mundial de 2008**

Konrad Heit, Juliana Vanessa

Profesores:

Caro Leopoldo, María Cecilia

Cerezoli, Micaela Nancy

Córdoba

2017

## RESUMEN EJECUTIVO

La crisis financiera mundial de 2008 tuvo un gran impacto sobre la economía española, destruyendo una importante cantidad de empleos, principalmente en el sector de la construcción, el cual emplea en su mayoría mano de obra extranjera. Esto llevó a que el Estado español buscara aliviar la presión del mercado laboral a través de la gestión de los flujos migratorios, por lo que, a partir de la crisis se produjo un cambio en la política migratoria, principalmente en las políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo.

En el presente Trabajo Final de Grado se llevará a cabo un análisis del cambio que se produjo en la política migratoria española a partir de la crisis financiera mundial de 2008 y cómo dicho cambio se vio reflejado en la implementación del Plan África II, en el año 2009. El Plan África II es una herramienta que España creó para África Subsahariana y en el marco de la cual llevó a cabo sus estrategias y objetivos de política migratoria. Para ello se tomarán como casos de estudio a cuatro de los Estados de la región: Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde; y el cambio en la política migratoria hacia dichos Estados se analizará a través de dos dimensiones de la misma: la cooperación al desarrollo y el control migratorio.

Además, se llevará a cabo un análisis de los lineamientos de la política migratoria de la Unión Europea, debido a que España forma parte de la misma y por lo tanto debe adaptar su política migratoria al marco normativo comunitario; así como también un análisis de los cambios en las principales características de los flujos migratorios provenientes de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, que tienen como destino a España.

**PALABRAS CLAVE:** Política migratoria, Control migratorio, Cooperación al desarrollo, Crisis financiera mundial de 2008, Plan África, Unión Europea, España, África Subsahariana.

## **ABSTRACT**

The world financial crisis of 2008 had a great impact on the Spain economy and destroyed an important amount of jobs, mainly in the construction sector which is mostly conformed by foreign labor. This leads to the Spain state to try to alleviate the pressure of the labor market through the management of the flow of migration. Thus, a change in the migration policy is produced from the crisis, principally in the migration control and development cooperation policies.

This actual final work of grade is going to analyse the change produced in the Spain migration policy from the world financial crisis of 2008 and how this change was reflected in the implementation of the plan Africa II in the year 2009. The plan Africa II is a tool that Spain created to Africa Subsahariana and under which carried out its strategies and objectives of migration policy. For this actual final work of grade, four of the states of the region: Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde are going to be taken as case studies. Besides, the change in the migration policy towards these states is going to be analysed across two dimensions: the development cooperation and the migration control.

Moreover, the guidelines of the migration policy of the European Union are going to be analysed because Spain is part of the same policy and therefore it has to adapt the European Union's migration policy in the community regulatory framework. Furthermore, changes in the main characteristics of migration flows from Malí, Mauritania, Senegal and Cabo Verde to Spain as a destiny are also going to be analysed.

**KEYWORDS:** Migration policy, Migration control, Development cooperation, World financial crisis of 2008, Plan Africa, European Union, Spain, Africa Subsahariana.

## AGRADECIMIENTOS

Aprovecho este espacio dentro del trabajo para agradecer principalmente a mis padres, que con tanto esfuerzo y sacrificio me brindaron la posibilidad de estudiar la carrera que deseaba y por prestarme su incondicional apoyo y acompañamiento a lo largo de este proceso, el cual culmina con este Trabajo Final de Grado. Es por ello que este logro va dedicado a ellos, las dos personas más importantes en mi vida: mi mamá Graciela y mi papá Carlitos, a quien le tocó partir antes de tiempo, pero que vive siempre en mi corazón.

Agradecer a mis hermanos Martina y Emiliano, y a mis abuelos Juan, Nélica, Serafín y Bárbara, pilares fundamentales de este proceso y de mi vida.

A Alexis, el hermano de corazón que Córdoba me dio, quien me acompañó, aconsejó y abrió su corazón durante esta faceta de mi vida.

A mis profesores, por su dedicación y aporte a mi crecimiento profesional. A mis compañeros, los cuales se transformaron en mi segunda familia. A mis amigos de la infancia, quienes a la distancia me brindaron todo su apoyo, entusiasmo y cariño.

A Lautaro, por aparecer en el momento preciso de mi vida y no permitirme bajar los brazos antes de alcanzar la meta. Por dedicarme su tiempo, apoyo y amor incondicional día a día.

Y a todas aquellas personas que hicieron posible la culminación de esta etapa, tan importante para mi futuro personal y profesional. ¡Muchas gracias!

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>10</b>
<b>MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1: LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA PREVIA A LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008. ....</b>	<b>18</b>
1.1- HISTORIA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA.....	18
1.1.1- <i>De la emigración a la inmigración.....</i>	18
1.1.2- <i>Primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros (1985) y la adhesión de España al sistema comunitario .....</i>	19
1.1.3- <i>Década del '90: el cambio de la política migratoria luego de la llegada del Partido Popular al gobierno (1996) .....</i>	20
1.1.4- <i>Siglo XXI: Ley 4/2000; Ley 8/2000; Ley 14/2003; Nuevo Reglamento de Extranjería sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración (2004). ....</i>	22
1.1.5- <i>Plan África I (2006-2008).....</i>	25
1.2- CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS PREVIOS A LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008.27	
<b>CAPÍTULO 2: LOS HITOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RELACIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON ÁFRICA SUBSAHARIANA.....</b>	<b>30</b>
2.1- HITOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	30
2.1.1- <i>Acuerdo de Schengen .....</i>	30
2.1.2- <i>Acuerdo de Ámsterdam.....</i>	31
2.1.3- <i>Consejo Europeo de Tampere.....</i>	32
2.1.4- <i>Enfoque Global .....</i>	33
2.1.5- <i>Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.....</i>	35
2.1.6- <i>Tratado de Lisboa .....</i>	36
2.1.7- <i>Programa de Estocolmo .....</i>	37
2.2- RELACIONES DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON ÁFRICA SUBSAHARIANA .....	38
2.2.1- <i>Asociación Estratégica UE-África: I Cumbre UE-África.....</i>	38
2.2.2- <i>Acuerdo de Cotonou.....</i>	38
2.2.3- <i>Política Europea de Vecindad .....</i>	39
2.2.4- <i>Coherencia de Políticas de Desarrollo.....</i>	39
2.2.5- <i>Estrategia UE-África.....</i>	40
2.2.6- <i>Conferencia de Rabat.....</i>	41
2.2.7- <i>II y III Cumbres UE-África.....</i>	42
<b>CAPÍTULO 3: CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008 .....</b>	<b>44</b>
3.1- CRISIS: ORIGEN, CAUSAS Y CONSECUENCIAS.....	44
3.2- IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.....	47
3.3- IMPACTO DE LA CRISIS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA.....	51
3.4- CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS A PARTIR DE LA CRISIS .....	52

<b>CAPITULO 4: POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA A PARTIR DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008 .....</b>	<b>54</b>
4.1- POLÍTICA MIGRATORIA DE ESPAÑA A PARTIR DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008.....	54
4.2- PLAN ÁFRICA II .....	56
4.2.2- <i>Objetivos del Plan África II.</i> .....	57
4.2.2.1- <i>Objetivos transversales</i> .....	57
4.2.2.2- <i>Objetivos Generales</i> .....	59
4.2.2.3- <i>Coordinación con el marco normativo comunitario.</i> .....	65
<b>CAPÍTULO 5: POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL MIGRATORIO DE ESPAÑA HACIA MALÍ, MAURITANIA, SENEGAL Y CABO VERDE.....</b>	<b>67</b>
5.1- POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL MIGRATORIO HACIA MAURITANIA.....	67
5.2- POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL MIGRATORIO HACIA MALÍ .....	69
5.3- POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL MIGRATORIO HACIA SENEGAL.....	71
5.4- POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y DE CONTROL MIGRATORIO HACIA CABO VERDE .....	74
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>82</b>

## INTRODUCCIÓN

La crisis financiera mundial desatada en el año 2008, fue el resultado del optimismo macroeconómico y financiero que caracterizó, principalmente al mercado estadounidense, durante la década previa a la misma. Al bajar las tasas de interés, a lo largo de dicha década, se otorgaron créditos para vivienda en condiciones muy favorables, lo que provocó una gran fragilidad estructural del sistema y alimentó una economía de burbujas. A partir del año 2006, en Estados Unidos, esta burbuja inmobiliaria comenzó a desinflarse provocando una recesión económica, que alcanzó su máxima expresión a finales del año 2008, y que contagió al resto de las economías industrializadas del mundo durante el año 2009 (Pineda Salido, 2011).

Dicha crisis tuvo un grave impacto en el mercado laboral español, provocando un gran aumento del desempleo, principalmente en el sector de la construcción, el cual emplea en su mayoría mano de obra extranjera. Las principales víctimas del desempleo son, por lo tanto, los trabajadores inmigrantes. Esto acarrea consecuencias tanto para los países de origen de los migrantes, como para el propio Estado español y es por este motivo que la gestión de los flujos migratorios se convierte en la principal válvula de seguridad del Estado para aliviar los mercados laborales que se encuentran bajo presión (d'Anglejan, 2009).

En este sentido, la crisis llevó a que el Estado Español realice un cambio en su política migratoria y el mismo se puede ver reflejado en la implementación del Plan África II (en adelante PAII) en el año 2009. El PAII es una herramienta que el gobierno español creó para África Subsahariana y en el marco del cual llevó a cabo su estrategia y objetivos de política migratoria, a través de medidas concretas con cada uno de los países de la región.

De acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Plan África II “pretende ser un instrumento que, alineado con la agenda internacional, contribuye a los procesos de planificación, priorización y coordinación de las diferentes políticas y estrategias de España en la región” (2009, p.13).

Teniendo en cuenta esto, el presente Trabajo Final de Grado (en adelante TFG) pretende llevar a cabo un análisis del cambio que se produjo en la política migratoria española luego de la crisis financiera mundial de 2008 y cómo dicho cambio se vio reflejado en las políticas llevadas a cabo por España en el marco del PAII.

Si bien el PAII se encuentra dirigido hacia el África Subsahariana en su conjunto, el mismo identifica a ciertos Estados como prioritarios, debido a que sirven de tránsito a la migración proveniente del resto de la región y que, por lo tanto, España ha dirigido mayores esfuerzos por concretar sus políticas en cuestiones migratorias. Dichos Estados son Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009), y es por este motivo que han sido seleccionados como casos de estudio para este TFG.

Al pertenecer a la Unión Europea (en adelante UE), la política migratoria española se va a encontrar enmarcada dentro de la política migratoria europea, es decir, que el gobierno español guiará su accionar en base al contenido de este órgano supranacional y presentará una orientación concreta como consecuencia del mismo. En el año 2005 se plantea a nivel comunitario, entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, la necesidad de llevar a cabo una estrategia más global en torno a la gestión de las migraciones, denominada ‘enfoque global de la política migratoria’. Dicho planteamiento “ilustra la ambición de la Unión Europea de establecer un marco intersectorial comunitario para gestionar la migración de manera coordinada y mediante el diálogo político y la cooperación con los países de origen” (Azkona, 2011, p.14). Los tres ejes de este nuevo enfoque son: promover la migración legal, prevenir y perseguir la migración irregular, y optimizar el vínculo entre migración y desarrollo.

Teniendo en cuenta el enfoque comunitario de política migratoria y el efecto que la crisis financiera mundial de 2008 tuvo sobre el Estado español, en el presente TFG se van a tomar, al momento de definir a la política migratoria, dos dimensiones principales: la cooperación al desarrollo y el control migratorio. La política migratoria, por lo tanto, va a ser el concepto principal del marco teórico del TFG, ya que lo que se intenta analizar es el cambio en la misma a partir de la crisis de 2008. Este cambio va a ser analizado a través de



las dos dimensiones mencionadas anteriormente, por lo que dichos conceptos también van a formar parte del marco teórico.

El presente TFG plantea, por lo tanto, el siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los cambios que se producen en la política migratoria desarrollada por España, en la dimensiones de cooperación al desarrollo y de control migratorio, hacia los Estados de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008?

Este, interrogante será abordado a través de un objetivo general: Analizar los cambios en la política migratoria española hacia los Estados de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008. Del cual se desprenderán una serie de objetivos específicos, como son: describir los hitos orientadores de la política migratoria de la UE y analizar la adecuación de la política migratoria española a los mismos; describir brevemente las características de la crisis financiera mundial de 2008 y su impacto en la política migratoria española; analizar las características de los migrantes y la evolución de los flujos migratorios provenientes de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, que tienen como destino a España, y su cambio a partir de la crisis financiera mundial de 2008; analizar los cambios en las estrategias y los objetivos de la política migratoria desarrollada por España entre el Plan África I y el Plan África II; analizar el cambio en los objetivos y las estrategias de las políticas de cooperación al desarrollo desarrolladas por España hacia Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008; analizar el cambio en los objetivos y las estrategias de las políticas de control migratorio desarrolladas por España hacia Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008.

Al momento de llevar a cabo el TFG, la temática seleccionada para el mismo ha sido escasamente estudiada por otros autores. La mayoría de los estudios enfocados desde la disciplina de las relaciones internacionales se han dedicado a teorizar sobre el enfoque que ha adoptado la política migratoria en la Unión Europea, y sobre la influencia que dicho marco normativo ejerce en la definición de la políticas migratorias de sus Estados miembros (Bazzaco, 2009; Bertozzi, 2007; Azkona, s.d.). Se pueden encontrar, por lo tanto, estudios acerca de la influencia que el marco normativo comunitario ejerce en la definición

de la política migratoria del Estado español y cómo dicha política se traduce en los distintos planes del gobierno, como es el caso del Plan África II (Azkona, s.d.).

Sin embargo, los estudios mencionados anteriormente no toman en cuenta un factor importante a la hora de definir la política migratoria del Estado español: la crisis financiera mundial de 2008. Si bien existen estudios sobre el impacto que dicha crisis tuvo en los flujos migratorios, tanto a nivel mundial, como en España en particular (Cerezo de Diego, 2011; D'Anglejan, 2009; Izquierdo, Jimeno, Lacuesta, 2014), no los hay acerca del impacto que la crisis financiera mundial tuvo en el cambio de la política migratoria española, principalmente en sus dimensiones de cooperación al desarrollo y control migratorio, y cómo ello se traduce en la elaboración del PAII. Es por este motivo, que el presente Trabajo Final de Grado va a centrarse en la crisis financiera mundial de 2008 al momento de analizar el cambio que se produce en la política migratoria española, en sus dimensiones de cooperación al desarrollo y control migratorio, ya que como se mencionó anteriormente, no hay estudios que relacionen directamente ambos fenómenos.

El presente TFG estará conformado por cinco capítulos, en los cuales se abordarán los siguientes aspectos: los antecedentes a la temática seleccionada (capítulo uno), los hitos orientadores de la política migratoria de la UE y sus relaciones de cooperación con África Subsahariana (capítulo dos), la crisis financiera mundial de 2008 (capítulo tres), la política migratoria española luego de la crisis financiera mundial de 2008 (capítulo cuatro) y las políticas de cooperación al desarrollo y de control migratorio de España hacia Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde (capítulo cinco). Finalmente se arribará a las conclusiones que nos brinde la investigación.

A modo de resumen, el presente TFG analizará los cambios que se producen en la política migratoria española, en las dimensiones de cooperación al desarrollo y de control migratorio, hacia los Estados de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008.

## MARCO TEÓRICO

El Trabajo Final de Grado se abordará desde perspectivas específicas, que hacen a la fundamentación teórica. En primer lugar, se procederá a la definición del concepto central del presente trabajo: la Política Migratoria.

Mármora (2002) al definir la Política Migratoria se centra en el carácter internacional de la misma, ya que considera que las relaciones internacionales constituyen un fundamento a la hora de definir la política migratoria de un Estado. Mármora sostiene que:

El concepto exclusivo de las migraciones como parte de las políticas internas, ya sea laborales, culturales o de poblamiento de los países, ha ido cediendo lugar en las últimas décadas a la concepción de que las mismas constituyen un componente de las políticas de relaciones internacionales de los países (2002, p. 162).

Para el autor, la estrategia de inserción internacional y los compromisos internacionales asumidos por un Estado, van a ser el condicionante de la definición de las políticas migratorias de su Gobierno y el marco dentro del cual dichas políticas van a adquirir relevancia. Dentro de los compromisos internacionales asumidos por un Estado, juegan un rol central los acuerdos bilaterales para la regulación de los movimientos y los acuerdos multilaterales, como los tratados internacionales o los instrumentos que suscriben los Estados y que incorporan a sus legislaciones internas. En cuanto a la estrategia de inserción internacional, las políticas migratorias de los Estados se van a encontrar enmarcadas y adecuadas a la realidad de los procesos de integración regional con los cuales se encuentren comprometidos (Mármora, 2002).

La autora López Sala (2005), considera que a la hora de definir un Estado su política migratoria, surge un proceso de internacionalización de las políticas de inmigración, ya que, se vincula la influencia que tienen los órganos supranacionales e internacionales en el diseño de las mismas y la utilización, por parte de los Estados, de la cooperación intergubernamental como medio para mejorar la eficacia de las políticas aplicadas a nivel intra-estatal y a la intensificación de las relaciones entre países de origen y destino en su regulación (López Sala, 2005).

Otro componente fundamental a la hora de formular la política migratoria de un Estado va a ser el proceso histórico a través del cual cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, lo mismo que sus fobias y limitaciones sociales. La formulación de dichas políticas va a tener un impacto directo en la vida de los migrantes, ya que es a través de todos los componentes internacionales mencionados en el párrafo anterior, y de las propias leyes y programas del Estado, que se define las estrategias llevadas a cabo frente a los extranjeros (Mármora, 1997).

Siguiendo con esta línea, Gutiérrez (2012) nos brinda otra definición de política migratoria. El autor plantea una acepción restringida de política migratoria, que “hace referencia al posicionamiento que el Estado adopta con respecto al fenómeno migratorio, lo cual es producto de un ejercicio de planeación más o menos estratégico” (Gutiérrez, 2012, p.37). La política migratoria se refiere al conjunto de principios o lineamientos estratégicos mediante los cuales el Estado hace frente a los asuntos directamente relacionados con la gestión de los flujos migratorios que van desde, a través y hacia un Estado, y las implicancias que estos flujos conllevan para el mismo (Gutiérrez, 2012).

Esta acepción estrecha implica una mirada de lo general a lo particular, comenzando con las políticas, que son las que van a establecer los grandes principios y lineamientos que van a orientar el accionar del Estado. A esto le siguen las leyes, que son las que van a dar un sustento real a los principios y van a orientar el actuar institucional y privado. Por último, se encuentran los procedimientos, los cuales son precisos, concretizan normas, detallan y operativizan el actuar institucional (Gutiérrez, 2012).

El autor sostiene que los Estados deben tener en cuenta ciertas dimensiones y principios a la hora de diseñar e implementar su política migratoria, algunos de ellos son:

La estructura social y económica de las comunidades de origen y de destino; las relaciones internacionales y la política exterior; (...) el reconocimiento objetivo de la contribución de los y las migrantes, los beneficios de regular y regularizar los flujos migratorios, (...) los beneficios de la colaboración entre países de origen, tránsito y destino en la gestión de los flujos migratorios (Gutiérrez, 2012, p.39).

A su vez, Mitchell (1989) plantea que la cuestión migratoria adquiere una creciente relevancia en la agenda de los Estados, perdiendo su tradicional status de tema enmarcado en el ámbito de la baja política. Las leyes y las políticas migratorias de un Estado tienen una indudable proyección en la definición de su política exterior y de sus relaciones internacionales, ya que las mismas generan efectos más allá de sus fronteras nacionales, alterando las relaciones exteriores entre los países involucrados en las corrientes migratorias, así como la situación del migrante (Mitchell, 1989).

Teniendo en cuenta estas definiciones, se puede decir que el marco normativo de la Unión Europea va a ejercer una gran influencia en la definición de la política migratoria de España hacia África Subsahariana, ya que ésta necesariamente se va a encontrar enmarcada y adecuada al mismo. A modo de ejemplo, para poder visualizarlo, se ha seleccionado el siguiente fragmento del Plan África II:

En el seno de la UE, principal socio de África Subsahariana tanto en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo como de intercambios comerciales, España ha sido uno de los países impulsores de la Estrategia global y a largo plazo entre Europa y África, aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 y de la celebración de la II Cumbre UE-África, de diciembre de 2007 en Lisboa (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.15).

Seguendo a los autores, también van a jugar un rol central en la definición de la política migratoria española el proceso histórico de elaboración de sus leyes y programas, los acuerdos bilaterales y multilaterales firmados con los Estados, organismos multilaterales y regionales de África Subsahariana, así como también la estructura social y económica de la región. La política migratoria española no se limita meramente a su ámbito intra-estatal, sino que va a tener una proyección en su política exterior y sus relaciones internacionales, que va a alterar sus relaciones con África Subsahariana. España mantiene una amplia cooperación intergubernamental con los Estados de la región, con los cuales ha firmado una gran cantidad de acuerdos bilaterales y ha puesto en marcha una gran cantidad de programas y proyectos en materia migratoria. Teniendo en cuenta los casos de estudio y a modo de ejemplo de lo expuesto anteriormente, se han seleccionado los siguientes fragmentos del Plan África II:

España y Senegal seguirán manteniendo un alto nivel de cooperación en materia migratoria, a través de los tres pilares del enfoque global de la migración: la lucha contra la inmigración ilegal, en especial mediante el operativo FRONTEX y el sistema de intercambio de información SEAHORSE Network; la promoción de la migración legal mediante el establecimiento de procedimientos de contratación en origen, especialmente en el sector agrícola y pesquero; y la puesta en marcha de iniciativas en el ámbito de migración y desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.97).

Durante la visita del Presidente de Malí a España en enero de 2008 se procedió a firmar un Memorando de Entendimiento Político, así como un Acuerdo Marco de Cooperación al Desarrollo y un Acuerdo Marco para la Gestión y Regulación de los Flujos Migratorios. (...) La cooperación entre ambos países en materia migratoria ha dado lugar, entre otras acciones, a la modernización de 17 puestos fronterizos malienses. En el ámbito de migración y desarrollo, Malí será uno de los países destinatarios del Fondo España-CEDEAO (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.97-98).

Las relaciones entre España y Cabo Verde son estrechas y en los últimos años se han visto reforzadas (...) En el ámbito de la cooperación entre ambos países, se han firmado un Acuerdo-Marco de Cooperación en materia Migratoria; un Memorando de Entendimiento Político; tres acuerdos en materia de cooperación judicial internacional; un Memorando de Entendimiento de Vigilancia Conjunta de Espacios Marítimos y la II Comisión Hispano-Caboverdiana de Defensa en 2008, que permiten constatar el elevado nivel de cooperación bilateral (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.108).

España mantiene con la República de Mauritania una importante relación bilateral (...) La cooperación migratoria ha registrado también un salto significativo tanto en términos políticos como en términos de apoyo material y financiero. Entre los acuerdos adoptados destacan la firma en Madrid, el 16 de octubre de 2007, de un Memorando de Entendimiento de Coordinación y Colaboración de la Lucha contra la Migración Clandestina por Vía Marítima y para el Salvamento de Vidas en el Mar, y el Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales, aprobado el 25 de julio de 2007 (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.109-110).

En segundo lugar, se procederá con las definiciones de las dos dimensiones de política migratoria que se han seleccionado en el presente TFG: la Cooperación al Desarrollo y el Control migratorio.

La cooperación al desarrollo, como dimensión de la política migratoria, es contemplada como “una medida que, a medio plazo, contribuye a frenar las migraciones en la medida que apoya el desarrollo de los países de origen” (Azkona, 2011, p.15). Según esta

concepción, la cooperación al desarrollo pretende dar respuesta a las manifestaciones y a las causas de las migraciones provenientes del continente africano hacia España ya que, consideran que la erradicación de la pobreza, la promoción de un desarrollo humano sostenible y el co-desarrollo contribuyen a frenar las migraciones forzadas. Para ello se tiene que llevar a cabo una asociación entre los países de origen, tránsito y destino de dichas migraciones (Sorrosa Blanco, 2006). Esto se puede ver plasmado en el PAII:

El afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad, la lucha contra la pobreza, la promoción de las relaciones económicas y el desarrollo africano, así como el establecimiento de políticas migratorias coordinadas y coherentes, todos ellos objetivos de la política exterior de España en África, sólo pueden ser alcanzados en el medio-largo plazo y sobre la base del trabajo conjunto y constante (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.13).

Las políticas de cooperación al desarrollo españolas surgen dentro del enfoque global de política migratoria de la UE, ya que el mismo considera que el desarrollo de los países de origen contribuiría a frenar la migración al atacar sus causas profundas. Para la UE, “la cooperación internacional cumpliría la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, actuaría como un mecanismo inhibitorio de las emigraciones hacia los países de recepción, que son los mismos que los donantes de la ayuda” (Azkona, 2013, p.88).

Se ve, por lo tanto, a la cooperación al desarrollo como una herramienta que puede contribuir a frenar los flujos migratorios, y es en este punto en el que se produce una confusión de la gestión de los flujos migratorios con el control de los mismos (Carballo de la Riva, 2009).

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el control migratorio hace referencia a:

la capacidad del Estado de verificar, vigilar, supervisar o autorizar la entrada, permanencia y salida de nacionales o extranjeros de un Estado, y de regular las consecuencias de su traslado; para ello, establecen reglas de funcionamiento, organización y coordinación de los servicios vinculados con esta potestad estatal (2012, p.17).

Conforme a esto, las políticas de control migratorio son definidas como todas aquellas “decisiones, mecanismos y acciones establecidas por los Estados para la supervisión de la entrada, permanencia y salida de personas desde y hacia un Estado” (OIM, 2012, p.18). Los Estados no sólo desarrollan sus funciones de control migratorio dentro de sus territorios nacionales y en sus fronteras, sino que también lo hacen en las zonas internacionales y en terceros Estados, como se puede ver plasmado en el PAII:

Este documento ha articulado gran parte de la política española de migraciones y desarrollo, siendo una directriz clara de la acción española en el África Subsahariana. Esto ha quedado plasmado en un despliegue de la acción exterior en el continente, a través de misiones diplomáticas, nuevos mecanismos de coordinación, aperturas de nuevas oficinas de cooperación, aumento de la AOD de manera exponencial, y firmas de acuerdos que responderían a esa integralidad en el tratamiento de los flujos migratorios. No obstante el Plan también ha servido como herramienta de la política de control de flujos migratorios, así como de la externalización de la empresa española en el continente (Carballo de la Riva, 2009, p.41-42).

Teniendo en cuenta que el presente TFG se centra en el cambio que se produjo en la política migratoria española a partir de la crisis financiera mundial de 2008, también resulta necesario definir la relación que existe entre ambas.

Dado que la inmigración que ha conocido la sociedad española es básicamente económica o con motivación laboral, el modelo de inmigración español –y europeo- también se ha construido a partir de su consideración como factor de naturaleza estrictamente económica. Globalización económica e inmigración se presentan en la realidad como un tándem indisoluble y así se refleja en el conjunto normativo europeo que intenta regular y/o ordenar los flujos migratorios laborales” (Grau Pineda, 2011, p. 74-75).

Es por este motivo que la crisis financiera-económica mundial de 2008 tuvo consecuencias directas no solo sobre el fenómeno migratorio, sino que también sobre el modelo de inmigración que se pretendía ordenar y, de esta manera, sobre el conjunto normativo oportuno (Grau Pineda, 2011).



## MARCO METODOLÓGICO

El presente Trabajo Final de Grado se inscribe en el área de las Ciencias Sociales, más precisamente en la disciplina de las Relaciones Internacionales, y se define como una metodología cualitativa y un tipo de investigación exploratorio-descriptivo.

La metodología es de tipo cualitativo, ya que tiene por objetivo comprender, interpretar y profundizar el sentido de acontecimientos que han tenido lugar recientemente (Hernández Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, 1991). Con ello se hace referencia al cambio que se produce en la política migratoria española, principalmente en sus dimensiones de cooperación al desarrollo y control migratorio, en el contexto internacional de crisis financiera mundial.

El tipo de investigación es de tipo exploratorio-descriptivo, debido a que el problema de investigación del presente TFG ha sido poco estudiado y abordado con anterioridad por otros autores (Hernández Sampieri, et al. 1991). Si bien se han llevado a cabo estudios acerca de la influencia que el marco normativo comunitario de la UE ejerce sobre la definición de la política migratoria española, acerca de la política migratoria implementada en el Plan África II y sobre el impacto que la crisis financiera mundial de 2008 tuvo en los flujos migratorios a nivel mundial y en España (como se mencionó anteriormente en la justificación), no se han llevado a cabo estudios que relacionen directamente el cambio en la política migratoria española con la crisis de 2008, y en como dicho cambio se traduce en la elaboración del Plan África II, dentro del cual se encuentran enmarcados los cuatro casos de estudio.

La técnica de recolección de datos será el análisis de documentos, en relación con la las leyes españolas sobre migración y los diferentes planes, tratados, acuerdos, etc., alcanzados entre España y África Subsahariana con respecto a políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo.

Las fuentes de investigación que se utilizarán en el presente Trabajo Final de Grado serán tanto primarias, como secundarias. Dentro de las fuentes primarias podemos mencionar: documentos oficiales del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo; documentos oficiales del Ministerio de Asuntos

Exteriores y de Cooperación y del Banco de España; e información disponible en las páginas oficiales de la UE, el gobierno de España y la Agencia Nacional del Plan de Retorno de la Agricultura.

Dentro de las fuentes secundarias utilizadas se pueden mencionar: ensayos y papers académicos como los de Bar Cendón (2010), Carballo de la Riva (2009), Delgado Godoy (s.d), Guerrero (2007), Laborie Iglesias (2010), Lopez Sala (2007), Sorroza Blanco (2006); Trabajos Finales de Grado ‘La crisis económica española a partir de 2007’, de Ocón Galilea (2013); trabajos académicos de distintas revistas científicas y especializadas como ‘Migración y Desarrollo’, ‘Comentario UNISCI’, ‘Novedades en Población’, ‘Revista de Derecho Comunitario Europeo’, ‘Mediterráneo Económico’, ‘Revista Internacional de Sociología’, entre otras.

Teniendo en cuenta los datos recabados se aplicará un análisis de contenido de la documentación encontrada (Vieytes, 2004).

## **CAPÍTULO 1: LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA PREVIA A LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008.**

Para poder llevar a cabo un análisis del cambio que se produjo en la política migratoria de España luego de la crisis financiera mundial de 2008, resulta necesario realizar una descripción y un análisis de los antecedentes de la misma.

### **1.1- Historia de la política migratoria de España**

#### **1.1.1- De la emigración a la inmigración**

Durante siglos, España se caracterizó por ser un país exportador de migrantes, alcanzando su máxima expresión en las primeras décadas del siglo XX. Es en este contexto en el que se elabora la primera Ley de Emigración, en el año 1907, a la que le sucedieron toda una serie de políticas de emigración, que tuvieron vigencia hasta finales de la década del setenta. A partir de ese momento, se produce un cambio en la dirección de los flujos migratorios internacionales, convirtiendo a España en un Estado receptor de los mismos, y comienza la fase de políticas de inmigración (López Sala, 2007; Sánchez Alonso, 2011).

Esta redirección de los flujos migratorios internacionales se debe al importante proceso de desarrollo económico que experimentó España durante el período 1950-1975, que lo convirtió en un país atractivo para los migrantes. “El extraordinario dinamismo de la economía española implica un gran atractivo para la mano de obra extranjera y ha supuesto un fuerte crecimiento de la inmigración” (Alonso, Furio Blasco, 2007, p.3).

A partir de 1975 la economía española comienza a deteriorarse, aumentando el desempleo y la precariedad laboral; sin embargo, la entrada y el establecimiento de extranjeros en el país continuaban en aumento. Esto se debe, principalmente, a que son los inmigrantes los que ocupan los empleos de baja cualificación, como la construcción y la agricultura, caracterizados por ser inestables y cortoplacistas, con alta rotación de personal, largas jornadas laborales y bajos salarios; empleos no deseados por la población local. Además, en el ámbito institucional español el fenómeno de la inmigración era una cuestión inexistente, por lo que, el ingreso y establecimiento de los migrantes estaba poco regulado y se conseguía con relativa facilidad.

### **1.1.2- Primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros (1985) y la adhesión de España al sistema comunitario**

Esta realidad va a cambiar a partir de 1985, año en el que el deterioro de la situación económica tocó fondo y en el que España comienza las negociaciones para su ingreso en la Comunidad Económica Europea. Al plantearse la posibilidad de un mercado interior europeo, el control de las fronteras comunes exteriores cobra relevancia en la agenda política de los Estados y plantea la necesidad de regular el fenómeno inmigratorio (Agrela, Dietz, 2005; Alonso, et al. 2007; Colectivo Ioé, 2001).

Es por ello, que en 1985 España aprobó la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, la cual crea el régimen de extranjería. Esta ley, más que una repuesta a los procesos y preocupaciones internas, fue el resultado de las presiones externas que comenzaron a finales de la década del setenta, con el nuevo fenómeno de la inmigración masiva, y la gestación del ‘espíritu comunitario’ que comenzaba a replantear la cuestión migratoria, como se mencionó anteriormente. Por lo tanto, la inexperiencia española se trasladó a su política migratoria.

En la legislación establecida por la ley de 1985 prevalecía el enfoque policial y era muy restrictiva para los extranjeros, ya que en ella primaba “la vocación de establecimiento temporal, la fragilidad del estatuto jurídico del inmigrante, la limitación del reconocimiento de derechos y la debilidad del objetivo de la integración” (López Sala, 2007, p.7). Además, la ley de 1985 fue duramente criticada y generó un elevado volumen de inmigración ilegal, debido a las debilidades que presentaba tanto en el control de las fronteras, como por la falta de controles internos, las contradicciones burocráticas y los engorrosos trámites administrativos necesarios para la permanencia en el Estado y para el empleo legal (Colectivo Ioé, 2001; Sánchez Alonso, 2011).

Seis meses después de que se aprobara la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros, España firmó el Tratado de adhesión a la UE, por lo que, a partir de ese momento, las acciones españolas en materia de inmigración se debieron adaptar al contenido de este órgano supranacional, presentando una orientación concreta como consecuencia del mismo.

Se aplica un régimen de extranjería especial para todos los ciudadanos europeos, caracterizado por la libre circulación y el derecho a llevar a cabo una actividad económica en cualquiera de los Estados miembros. Además, a partir de su entrada en la UE, España asumió el papel de guardián de la frontera sur de Europa, debido al reto que representa la misma por su extensión y su cercanía geográfica a Estados cuyo nivel de desarrollo es notablemente inferior al de los países europeos (López Sala, 2007; Sánchez Alonso, 2011). La ‘conciencia de frontera’ que comienza a desarrollarse a nivel comunitario, se consolidó con mayor fuerza en la década del ‘90, cuando se intensifica la llegada de migrantes subsaharianos a Europa y se fijan las bases para una ‘ciudadanía europea’, en el Tratado de Maastricht de 1992.

### **1.1.3- Década del '90: el cambio de la política migratoria luego de la llegada del Partido Popular al gobierno (1996)**

España experimenta a comienzos de esta década una reorientación de su política de inmigración, aunque siempre dentro del marco jurídico establecido por la Ley de Extranjería. El inicio de una política activa, por parte del gobierno español, comienza con “una operación de regularización de extranjeros (1991) que incorporó a más de 100.000 inmigrantes a la situación de regularidad” (Colectivo Ioé, 2001, p.6). En 1992 se creó la Dirección General de Migraciones, mediante la cual se le prestaba especial atención a la cuestión migratoria, y la Comisión Interministerial de Extranjería, que establecía la coordinación entre los departamentos de la administración central. En 1993, se introdujo el sistema de contingentes laborales, con el fin de canalizar el flujo migratorio hacia territorios y sectores determinados, que mostraban escasez de mano de obra nacional, y de esta manera poder regular las nuevas entradas de trabajadores no comunitarios.

A finales de 1994 se aprobó el primer Plan de Integración Social de Inmigrantes y se creó el Foro de la Inmigración, un organismo de participación social, que contaba con representantes de la administración pública, sindicatos, ONG españolas y asociaciones de inmigrantes. En febrero de 1996 se reformó el Reglamento de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros de 1985, con el objetivo de aumentar los permisos permanentes de trabajo y residencia de los migrantes extranjeros, regular la reunificación familiar, conceder derechos de educación y asistencia jurídica, y se abrió un nuevo período

de regularización especial para los mismos (Alonso, et al. 2007; Colectivo Ioé, 2001; Sánchez Alonso, 2011).

En 1996, luego de doce años de gobiernos del Partido Socialista, asume el poder en España el Partido Popular (en adelante PP), de centro-derecha. Su primera medida de política migratoria consistió en una reforma de la estructura administrativa del gobierno, separando la gestión de flujos inmigratorios de carácter laboral, de la política social destinada a la población extranjera. Pero más allá de esta reforma, durante sus primeros años de mandato, el gobierno del PP mantuvo una línea de continuidad con las políticas desarrolladas hasta ese momento: el control de fronteras; el desarrollo de una política que descansaba en las negociaciones y acuerdos de la Comisión Interministerial de Extranjería; la importancia brindada a las medidas de integración de los migrantes por parte de los responsables políticos, mediante la dotación de recursos al Plan de Integración Social de Inmigrantes y la continuidad del Foro de la Inmigración.

Además, el PP mantiene el sistema de cuotas<sup>1</sup>, tradicional desde 1993, poniendo en marcha nuevos flujos de migración temporaria. En 1997, el gobierno, empresarios y sindicatos firmaron un convenio para regular la contratación y las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros, el cual se completó con un acuerdo adicional, en 1999, mediante el cual se establece un procedimiento para contratar migrantes, en sus propios países, cuando la oferta de mano de obra en España resulte insuficiente (Colectivo Ioé, 2001).

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se puede decir que la década de los noventa se caracterizó principalmente por:

A lo largo de los noventa asistimos, en primer lugar, a un fortalecimiento de las redes de la política, es decir, al incremento de la participación de diferentes agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y en la gestión; a la diversificación, en segundo lugar, de los objetivos, en donde las intervenciones centradas en la inmigración como un problema de control de flujos se compagina con la incorporación laboral, la integración y la

---

<sup>1</sup> El sistema de cuotas es una forma de regulación de los flujos de mano de obra inmigrante de carácter temporal, ya que adecúa la entrada de inmigrantes al país a la demanda empresarial de disponibilidad de mano de obra por un tiempo determinado, circunscribiendo las responsabilidades del Estado y la sociedad en lo que respecta a el otorgamiento de los permisos de residencia continuada, la reunificación familiar, servicios sociales, entre otros (Colectivo Ioé, 2001).

asignación de derechos. En tercer lugar, a la aparición de conflictos y contradicciones entre distintos niveles administrativos y políticos y, sobre todo, entre distintas áreas de actuación (López Sala, 2007, p.8).

#### **1.1.4- Siglo XXI: Ley 4/2000; Ley 8/2000; Ley 14/2003; Nuevo Reglamento de Extranjería sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración (2004).**

Este último punto se puede evidenciar aún más a partir del comienzo del siglo XXI, con la primera reforma legislativa del año 2000 (ley 4/2000). Esta reforma es “una buena muestra de las dificultades del gobierno español para conjugar intereses en conflicto en el diseño de las políticas migratorias” (López Sala, 2007, p.10). Además, provocó profundas tensiones internas en el poder ejecutivo y “una politización del tema de la inmigración sin precedentes en España” (Colectivo Ioé, 2001, p.9).

La ley 4/2000 se aprobó en enero de 2000, en la última sesión de la legislatura, antes de las elecciones generales de marzo. La ley 4/2000 responde a la necesidad de adecuar la antigua Ley de extranjería de 1985 a los derechos fundamentales que el Tribunal Constitucional venía otorgando a los extranjeros a partir de 1993. Por lo tanto, esta nueva ley suponía un avance en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros: los derechos sanitarios serían otorgados a todos los inmigrantes, sin distinguir entre legales e ilegales; se les daba acceso al sistema de bienestar, la protección jurídica y la reunificación familiar; se establecía un procedimiento permanente de regulación de extranjeros, con el fin de evitar los procesos de irregularidad sobrevenida<sup>2</sup>; y se creó, mediante una reestructuración administrativa, la figura del Delegado del gobierno para asuntos de extranjería e inmigración, el cual se situaría en el Ministerio del Interior (Alonso, et al. 2007; Colectivo Ioé, 2001; López Sala, 2007).

En las elecciones de marzo del 2000, el PP consigue mayoría absoluta en el parlamento, y su victoria lleva a una nueva reforma legislativa, la ley 8/2000. Esta nueva ley fue un replica frontal a la ley 4/2000, aprobada por los grupos parlamentarios contrarios al PP, y dio inicio a una nueva etapa en la política migratoria española.

---

<sup>2</sup> La irregularidad sobrevenida es el retorno a la ilegalidad de inmigrantes que anteriormente gozaban de status legal, debido a que no cumplen con las condiciones necesarias para renovar sus permisos laborales o de residencia.

La reforma legislativa reforzó los controles internos y en las fronteras, con el fin de evitar la inmigración ilegal. La ley le permitía al Estado la expulsión de los inmigrantes que no tuvieran los permisos laborales y de residencia necesarios; se reforzaron las sanciones sobre los extranjeros sin papeles y sobre sus empleadores, así como también sobre quienes los transportaran hasta España; los empresarios que emplearan inmigrantes sin los permisos necesarios serían multados, o se procedería al cierre de su empresa; y los empresarios del transporte serían los encargados de corroborar la documentación de sus pasajeros y se convertirían en los responsables de la repatriación inmediata en caso de que se tratara de extranjeros ilegales (Alonso, et al. 2007).

La ley 8/2000 significó un gran retroceso para los derechos sociales y políticos de los inmigrantes, principalmente de los irregulares, quienes sufrieron recortes en sus derechos de reunión, asociación, huelga, educación, vivienda y asistencia jurídica. “La ley 8/2000, al establecer y reforzar diferentes categorías de ciudadanos a los que les corresponden derechos diferenciados (españoles, europeos comunitarios, residentes de países terceros, inmigrantes irregulares), institucionaliza diversos grados de exclusión entre las personas” (Colectivo Ioé, 2001, p. 10).

Esto llevó a la creación del movimiento de ‘los sin papeles’, un movimiento de solidaridad social de los inmigrantes entre sí, así como también de la población local para con ellos. Frente a este suceso, el gobierno se vio obligado a improvisar soluciones a corto plazo, las cuales serían contrarias a sus declaraciones. Un ejemplo de ello, fueron las tres nuevas regularizaciones extraordinarias que estableció el PP: la revisión de los expedientes denegados en el proceso de regulación establecido por la ley 4/2000; la regulación dirigida a los ecuatorianos, a los que se les planteaba un retorno voluntario a su país, con el fin de regresar con papeles; y una autorización de residencia temporal, conocida con el nombre de ‘regulación por arraigo’, a la que se presentaron un gran número de indocumentados. Además, se llevaron a cabo acciones contrarias al carácter general de la ley 8/2000 por parte del gobierno español, como fue la firma de acuerdos particulares en materia migratoria con algunos países (Alonso, et al. 2007; Colectivo Ioé, 2001).

Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, tanto en la política de inmigración española, como en la del resto de los países europeos, se reactivó e intensificó



el nexo entre inmigración y seguridad, lo que dificultó aún más una política en la que prime el reconocimiento de los derechos fundamentales de los inmigrantes. “Podemos hablar de un retraimiento del principio de legitimidad frente al de seguridad” (López Sala, 2007, p.10).

A partir de entonces, el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal volvieron a posicionarse como los objetivos prioritarios de la política migratoria española y el Estado les asignó una buena parte de sus recursos. El objetivo de la integración de los inmigrantes continuó teniendo importancia en la agenda del gobierno, aunque desde una perspectiva más culturalista. “La clase política, la empresarial y la sociedad española muestran cierta predilección por ciertos colectivos a la hora de la instalación y el desempeño de una actividad laboral” (López Sala, 2007, p.10). La obsesión por la seguridad llevó a que se promocionara la llegada de aquellos migrantes considerados aptos al principio de seguridad y que se estigmatizara a aquellos que provenían de comunidades consideradas peligrosas. La inmigración ‘preferente’ estaba conformada por ciudadanos latinoamericanos y de Europa del Este y la ‘no deseada’, por africanos del Magreb y de África subsahariana (López Sala, 2007).

La ley 14/2003, aprobada en enero de 2003, incorporó medidas acordes con este cambio, ya que en ella primó el blindaje fronterizo y el control del acceso, principalmente de la inmigración ilegal. Se llevó a cabo un fortalecimiento del control de las fronteras, mediante la aplicación de políticas de visado, acuerdos de readmisión de los extranjeros y solicitantes de refugio, y sanciones a las empresas de transporte de pasajeros.

La ley establecía estrictas medidas de control de la inmigración ilegal, como la denegación de las solicitudes de permisos de residencia o trabajo a aquellos extranjeros que tuvieran presencia ilegal en el país y la renovación cada dos años del empadronamiento por parte de aquellos inmigrantes sin permiso de residencia, para no perder el acceso a la sanidad y a futuras oportunidades de regularización. Se fortaleció el control interno, convirtiendo a “las administraciones locales en ‘gendarmes’ de la inmigración irregular” (López Sala, 2007, p.12).

La ley 14/2003 permitía la expulsión del territorio español a todos aquellos individuos sospechosos de ser peligrosos para la seguridad nacional y reducía la sensación de inseguridad a través medidas como: “la introducción de una tarjeta de identidad de extranjero, un visado específico para la búsqueda de empleo durante tres meses y restricciones de contingente y por sectores de actividad” (Alonso, et al. 2007, p.13). Además, limitó las reagrupaciones familiares; permitió a los empresarios hacer denuncias por competencia desleal a quienes contrataran ilegalmente a trabajadores extranjeros; y simplificaba los trámites de los inmigrantes legales (Alonso, et al. 2007; López Sala, 2007).

En el 2004 se aprobó un nuevo Reglamento de Extranjería sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, el cual establecía un nuevo proceso extraordinario de regularización de los inmigrantes que se encontraban en situación ilegal; concedía autorizaciones por motivo de arraigo laboral; modificaba el procedimiento para la determinación del contingente anual de contratación de inmigrantes legales, y para la regulación de la inmigración legal, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y desincentivar la inmigración ilegal; e incorporó mejoras en los controles administrativos y burocráticos, a fin de incrementar el control (Alonso, et al. 2007).

### **1.1.5- Plan África I (2006-2008)**

A partir del año 2006 se produjo una intensificación de la llegada de inmigración ilegal desde África Subsahariana a las costas canarias. Este fenómeno tuvo un gran impacto en la opinión pública y en la prensa española, debido al drama humanitario que implicaba la precariedad y el peligro del traslado de los mismos, y la realidad de pobreza económica del continente africano; y puso a prueba a todas las instituciones y la sociedad civil.

Frente a la incesante llegada de inmigrantes subsaharianos en pateras y cayucos, España activó su diplomacia, promoviendo y firmando una serie de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y acuerdos de cooperación al desarrollo, conocidos como ‘acuerdos de nueva generación’ (en adelante ANG), con los países de la región. El gobierno español entendía que la mejor forma de acabar con la avalancha de inmigrantes que llegaban a sus costas diariamente, era aplicar una diplomacia fuerte y comprometida con el desarrollo de África Subsahariana, a través de la firma de Acuerdos Marco de Cooperación al Desarrollo; y buscar “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 con los países subsaharianos más relevantes a estos efectos” (Azkona, 2011, p. 25). Mauritania, Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, República de Guinea, Mali, Níger, Nigeria y Senegal, se sitúan entre los Estados prioritarios para España, por los motivos mencionados anteriormente, y por lo tanto, es a los que el Estado dirigió sus mayores esfuerzos (Alonso, et al. 2007; Azkona, 2011; López Sala, 2007).

África Occidental es la región en donde de manera más intensa confluyen la política migratoria y la de cooperación al desarrollo, al tratarse de zona de origen o tránsito de las migraciones subsaharianas hacia Europa y una de las zonas relevantes para la cooperación al desarrollo española (Azkona, 2011, p.10).

Esta red de ANG se desarrollaron dentro del marco del Plan África I (en adelante PAI) que abarcó el período 2006-2008. El PAI es una herramienta que el gobierno español creó para África Subsahariana, donde se contemplan por primera vez de forma global las relaciones con esta región. Estaba guiado por siete objetivos, que respondían tanto a los intereses nacionales de España, como a la búsqueda del interés general:

La contribución al afianzamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad [...]. La lucha contra la pobreza y la contribución a la agenda de desarrollo de África, de conformidad con las previsiones del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008<sup>3</sup>. [...] El fomento de la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas. La participación activa en el desarrollo de la Estrategia de la Unión Europea hacia África. El refuerzo y la diversificación de los intercambios económicos, así como el fomento de las inversiones [...]. El fortalecimiento de la cooperación cultural y del conocimiento y aprecio mutuo [...]. El incremento de la proyección política y de la presencia institucional de España en la región (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006, p.3-5).

Durante la vigencia del PAI, España desarrolla una intensa actividad, consiguiendo la firma de doce nuevos acuerdos con Estados de África Occidental, de los cuales seis fueron Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración: Cabo Verde (2006), Gambia (2006), Guinea Bissau (2008), República de Guinea (2006), Mali (2007) y Níger

---

<sup>3</sup> “Los Planes directores de la Cooperación Española son documentos marco que establecen los objetivos, criterios, prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación al desarrollo española. Con el primer Plan África (2006-2008) rigió el Plan Director (PD) 2005-2008” (Azkona, 2011, p.28).

(2008); tres acuerdos sobre temas migratorios concretos: Acuerdo sobre flujos migratorios laborales con Mauritania (2007), Acuerdo para la vigilancia conjunta de espacios marítimos con Cabo Verde (2008) y Acuerdo para prevenir la emigración de menores no acompañados con Senegal (2006); y tres Acuerdos marco de cooperación al desarrollo: Mali (2007), Níger (2007) y Senegal (2006).

Esto demuestra la relevancia que África Subsahariana, y principalmente los nueve países considerados prioritarios, cobró para la política migratoria española en los últimos años (Azkona, 2011).

## **1.2- Características de los flujos migratorios previos a la crisis financiera mundial de 2008.**

A partir de 1975, el Estado español se convierte en receptor de inmigración, la cual ha crecido exponencialmente desde entonces. “España ha pasado de 165.000 residentes extranjeros en 1975 a más de 4 millones en 2006” (Alonso, et al. 2007, p.4). La expansión económica que experimentó España desde mediados del siglo XX provocó la incesante llegada de extranjeros al territorio, los que dejaron de instalarse temporalmente para aprovechar las oportunidades que este país les brindaba. Se trata, por tanto, de una inmigración económica, en la que predominan los africanos, iberoamericanos y migrantes de Europa del Este.

Los migrantes africanos se dedicaban, mayoritariamente, a las actividades de baja cualificación, concentrándose en la agricultura y la construcción. Más de la mitad de estos africanos tenían un nivel de estudio primario o menor (50% de los hombres y 65% de las mujeres). Los alumnos africanos representan un 19% del total de alumnos extranjeros que cursan enseñanzas no universitarias de régimen general en el año 2006, de los cuales el 80% son hombres y el 20% mujeres (Alonso, et al. 2007)

La mayor parte de los inmigrantes africanos que se instaló en España a lo largo del período 1975-2006, procedía de la región del Magreb: “según datos del INE<sup>4</sup>, casi el 80% de los africanos que se encuentran en España son de Argelia, Marruecos, Túnez y Egipto” (Azkona, s.d, p.4).

---

<sup>4</sup> (Instituto Nacional de Estadística de España).

África Subsahariana es una de las regiones más afectadas por los conflictos armados, corrupción, violación sistemática de los DDHH, pobreza y subdesarrollo, deterioro medioambiental, deuda externa, entre otros, lo que provoca grandes desplazamientos de su población. Sin embargo, la mayoría de estos desplazamientos son intra regionales, debido a que su población no cuenta con los recursos financieros para emigrar a los países del norte (Carballo de la Riva, 2009).

Es a partir del año 2006 que comenzó a intensificarse la llegada de los inmigrantes subsaharianos al territorio español, debido a que se agravó la situación en el continente. En el primer semestre de 2006, llegaron 19.000 inmigrantes subsaharianos en pateras y cayucos a las costas Canarias, el triple de llegadas de todo 2005 (Alonso, et al. 2007). Hacia el año 2008, la población procedente de África Occidental alcanzaba las 200.000 personas:

	2005	2006	2007	2008	2009
Senegal	28.663	34.070	35.875	45.371	55.212
Nigeria	25.980	29.802	29.814	34.064	37.787
Mali	11.874	14.497	16.564	19.011	22.318
Gambia	11.975	13.627	13.810	15.830	18.214
Ghana	10.361	13.133	12.494	12.856	14.798
Guinea	8.835	9.901	10.014	11.131	12.514
Mauritania	9.254	9.308	8.925	9.572	11.124
Cabo Verde	3.511	3.611	3.781	4.246	4.553
Guinea-Bissau	4.668	5.274	5.573	6.550	7.044
Costa de Marfil	1.512	1.759	1.875	2.226	2.788
Sierra Leona	1.816	1.487	1.150	1.142	1.158
Liberia	1.366	1.167	937	947	930
Togo	382	403	385	417	470
Total	120.197	138.039	141.197	163.403	188.910

Fuente: Azkona (2011) a partir de datos del INE.

A modo de resumen, se puede decir que España, en un período record de tiempo, pasó de ser un país emisor de emigrantes, a receptor de un intenso flujo migratorio; por lo que su inexperiencia ante la masiva llegada de inmigrantes a su territorio, sumado a las presiones externas impuestas por su ingreso en la Comunidad Económica Europea, y más tarde a la UE, se trasladaron a su política migratoria. “La historia migratoria española muestra, tanto a comienzos del siglo XXI como a comienzos del siglo XX, a un poder ejecutivo perplejo y alarmado ante la presión migratoria” (Sánchez Alonso, 2011, p.250).

A partir de 1985 en adelante, los distintos gobiernos se esforzaron por gestionar y controlar la llegada de inmigrantes desde el punto de vista de la legalidad, y por adecuar el flujo migratorio a las necesidades del mercado de trabajo español. Sin embargo, el elevado número de inmigrantes irregulares e ilegales obligaron a que se llevaran a cabo sucesivas regularizaciones excepcionales, las cuales, al contrario de su cometido, generaron un incremento de la inmigración ilegal. Esto se debe, principalmente, a que los gobiernos españoles diseñaron políticas con objetivos que no fueron capaces de cumplir y a que utilizaron instrumentos de política migratoria inadecuados. Sumado a ello, la autora Sánchez Alonso (2011) considera que, en realidad, no había ningún incentivo por parte de los diferentes gobiernos por controlar a la inmigración ilegal, ya que la abundante mano de obra extranjera, especialmente la de baja cualificación, formó parte del modelo de crecimiento español en las últimas décadas. Esta realidad, se va a transformar a partir de la crisis financiera mundial de 2008 (Alonso, et al. 2007, Sánchez Alonso, 2011).

## **CAPÍTULO 2: LOS HITOS ORIENTADORES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RELACIONES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON ÁFRICA SUBSAHARIANA**

Teniendo en cuenta que a partir de 1985 España comenzó a formar parte de Comunidad Económica Europea (actual UE), su política migratoria debía estar enmarcada y adecuada a la del órgano supranacional, como plantean Mármora (2002) y López Sala en sus definiciones. Es por este motivo que luego de realizar un análisis de la política migratoria desarrollada por España antes de la crisis financiera mundial de 2008, resulta necesario describir y analizar los hitos orientadores de la política migratoria de la UE y las relaciones de cooperación con África Subsahariana, que son los que guiarán el accionar de gobierno de España en dichos asuntos.

### **2.1- Hitos orientadores de la política migratoria de la Unión Europea**

Para poder realizar un análisis de la política migratoria española, resulta necesario hacer un repaso de la política migratoria de la UE, principalmente de sus hitos orientadores, ya que es el órgano supranacional el que va a determinar el contenido mediante el cual los Estados miembros llevarán a cabo su accionar de gobierno.

#### **2.1.1- Acuerdo de Schengen**

Desde mediados del siglo XX, se ha incrementado progresivamente la llegada de inmigrantes a Europa. Esto se convirtió en un problema para los países europeos luego de la crisis del petróleo, debido a que la misma originó un freno en el crecimiento del empleo y un incremento de la desocupación, lo que llevó a los gobiernos de los Estados a cerrar sus puertas a la inmigración. “El ‘problema de la inmigración’ aparece con fuerza en la agenda política de diversos países y se convierte en cuestión a tratar en los acuerdos supranacionales europeos” (Colectivo Ioé, 2001, p. 4).

La desconfianza y el rechazo por la creciente inmigración extranjera se tradujeron en la firma, por parte de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, del Acuerdo de Schengen en 1985. El principal objetivo del acuerdo fue la supresión de las fronteras interiores de Europa, a cambio de reforzar las fronteras exteriores, y de esta manera lograr la libre circulación de ciudadanos europeos, garantizando la seguridad de los mismos.

Dicho objetivo se llevaría a cabo mediante la cooperación policial y judicial entre los Estados firmantes.

En 1990 se firmó el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, al cual posteriormente se incorporaron los Estados de Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia (Colectivo Ioé, 2001; Delgado Godoy, s.d; Fernández Rozas, 2005; Wihtol de Wenden, 2012).

En 1992 se firmó el Tratado de Maastricht, el cual definió una ciudadanía europea, que les brindaba a los residentes de los Estados europeos los derechos de libre circulación, residencia, trabajo y la participación en elecciones locales y europeas. “Frente a la inmigración este criterio tiene una consecuencia clara: establece una distinción jurídica y jerárquica entre europeos comunitarios y no europeos” (Colectivo Ioé, 2001, p.6). El tratado, por lo tanto, crea una nueva frontera entre europeos y no europeos, acentuando el ‘acervo comunitario’ gestado en el Acuerdo de Schengen, y limitando la política migratoria casi exclusivamente a criterios de seguridad (Colectivo Ioé, 2001; Wihtol de Wenden, 2012).

### **2.1.2- Acuerdo de Ámsterdam**

En el año 1997, los Estados comunitarios firmaron el Acuerdo de Ámsterdam, el cual concede a la UE competencia en materia migratoria, lo que colocó a la migración dentro de su Primer Pilar y significó “el paso de la mera cooperación a nivel intergubernamental a convertirse en competencia comunitaria específica” (Garcialoro, 2008, p. 23). El Acuerdo implicó que todas las iniciativas en el ámbito de la justicia y los asuntos internos de los Estados se insertaran en el marco de la UE. Por lo que, los países europeos comenzaron a realizar acciones coordinadas en materia judicial, policial y penal, como por ejemplo las medidas particulares relativas a la libre circulación de las personas, visados y políticas de asilo.

Además, el Acuerdo de Ámsterdam incorporaba el Acuerdo Schengen al marco institucional de la UE (Colectivo Ioé, 2001; Fernández Rozas, 2005; Garcialoro, 2008).



### **2.1.3- Consejo Europeo de Tampere**

En 1999, en el Consejo Europeo de Tampere, los jefes de gobierno de los Estados europeos discutieron propuestas de políticas migratorias y la construcción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, las cuales se transformarían en sus hitos orientadores. Los principales ámbitos de actuación que surgieron en Tampere fueron:

Una política de asilo y migración común de la UE, la cual preveía un sistema común de asilo, el trato justo de los nacionales de terceros países, la gestión de los flujos migratorios, todo ello mediante una estrecha colaboración con los países de origen y tránsito de los migrantes:

La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo (Parlamento Europeo, 1999, s.d).

Un auténtico espacio europeo de justicia, que proporcionaría un mejor acceso a la justicia, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y una mayor convergencia en Derecho Civil entre los países europeos; la lucha contra la delincuencia a escala de la UE, mediante la prevención y el incremento de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros contra la delincuencia, y se preveían acciones especiales contra el blanqueo de capitales; y una acción exterior más firme (Parlamento Europeo, 1999).

El compromiso asumido por los jefes de Estado en Tampere presentó ciertas dificultades, principalmente en lo referente a la aproximación de las legislaciones nacionales de los países europeos y a la dialéctica que se produjo en el desarrollo normativo entre el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal y las acciones en favor de la integración social de los migrantes. Sin embargo, los Estados miembro de la UE estaban convencidos de que la mejor forma de llevar adelante una inmigración ordenada y

responsable era mediante el desarrollo de los países de origen y tránsito de los migrantes (Fernández Rozas, 2005).

Combatir la inmigración ilegal, no solo requería el uso de instrumentos apropiados de política migratoria por parte de la UE, sino que además se debían erradicar gradualmente los principales determinantes de dicha inmigración. Para ello era necesario asumir un compromiso político renovado para incrementar la efectividad de la ayuda al desarrollo y los procesos de modernización de los terceros países, en estrecha colaboración con los gobiernos de los mismos. A partir de entonces, éste se convirtió en un objetivo constante y a largo plazo de la UE (Bertozzi, 2008).

#### **2.1.4- Enfoque Global**

“La migración internacional continuará. Es necesario un planteamiento completo, que abarque todas sus etapas, que trate las causas profundas de la migración, las políticas de entrada y admisión y las políticas de integración y retorno” (Frattini, 2007, p. 191). Estas fueron las palabras pronunciadas por el Vicepresidente de la Comisión Europea en el Programa de la Haya, del año 2004. En dicho Programa se plasman los objetivos establecidos por el Consejo de Tampere, marcándose las prioridades de la UE en los cinco años siguientes. La migración es un fenómeno complejo y cambiante, por lo que fue necesario un planteamiento global del mismo, que abordara la situación de los migrantes a escala europea, mediante políticas exhaustivas y coherentes que traten toda la amplia gama de temas relacionados con la migración y promuevan la cooperación y asociación con los países en vías de desarrollo, con un fuerte énfasis en el ámbito del desarrollo (Frattini, 2007; Bertozzi, 2008).

La idea de este Enfoque Global, que surge en las Conclusiones del Consejo de Tampere, irá evolucionando a partir de Comunicaciones desarrolladas por la Comisión Europea, hasta llegar a concretarse la aprobación de las medidas propuestas en las mismas por el Consejo Europeo en diciembre del año 2005 (Carballo de la Riva, 2009).

El Enfoque Global fue una forma innovadora de tratar la gestión de la migración, ya que, además de abordar toda la serie de asuntos relacionados con la inmigración, también incorporaba asuntos de justicia y política interior, desarrollo y relaciones exteriores, con el

objetivo de mejorar el diálogo y la cooperación en cuestiones de inmigración entre los Estados miembro de la UE y de estos con terceros países, principalmente los africanos, en estrecha colaboración con los mismos.

El Enfoque Global se centró en tres pilares: promover la migración legal, prevenir y perseguir la migración irregular y optimizar el vínculo entre migración y desarrollo, poniendo un gran énfasis en este último. Para ello era necesario abordar las causas fundamentales de la migración, mediante el diseño de políticas de ayuda y programas que integren las cuestiones migratorias y de desarrollo; alentar a los países de origen y tránsito de los migrantes a que incorporen las cuestiones migratorias en sus planes nacionales de desarrollo; y respaldar a éstos en la creación de capacidades para que puedan llevar adelante una gestión efectiva de las migraciones. La Comisión Europea, por lo tanto, comienza a alentar a los Estados miembros de la UE a mejorar la coordinación y a desarrollar programas en conjunto, y de estos con los países africanos (Azkona, 2011; Bertozzi, 2008).

La implementación del Enfoque Global exigió la creación de nuevos instrumentos de política migratoria, tanto para poder cumplir con los compromisos asumidos en el mismo, como para poder elevar el perfil internacional de Europa. Algunos de estos compromisos fueron: la creación de plataformas de cooperación que reunieron a las partes interesadas, las cuales se involucraron en la coordinación de proyectos en el área del codesarrollo; se diseñaron perfiles migratorios, que sirvieron como herramienta para hacer un fondo común de toda la información necesaria para formular políticas migratorias y de desarrollo, lo que permitió poder supervisar el efecto de las políticas implementadas; entre otras.

Sin embargo, a pesar del compromiso político y los esfuerzos realizados, la implementación del Enfoque Global durante sus dos primeros años resultó ser un ejercicio muy complejo. Los Estados miembros no tuvieron dificultades para cumplir la totalidad de los objetivos que se habían marcado para el corto plazo. Como respuesta a estas dificultades de implementación surgieron el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y el Tratado de Lisboa (Bertozzi, 2008).

### 2.1.5- Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo surgió frente a la necesidad de dar un nuevo impulso a la definición de la política común de inmigración y asilo de la UE, que tenga en cuenta tanto el interés colectivo como las particularidades de cada Estado miembro, en un clima de mutua responsabilidad y solidaridad con terceros países (Consejo de la Unión Europea, 2008).

El Pacto, que fue adoptado formalmente por el Consejo Europeo en junio de 2008, es un documento político mediante el cual los Estados de la UE se comprometen a adoptar cinco compromisos fundamentales:

1. “Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 5): esto tuvo por objetivo el beneficio mutuo, ya que la inmigración legal debe obedecer a una doble voluntad, la del emigrante y la del país de acogida, correspondiéndole a este último decidir las condiciones de admisión de los emigrantes legales es su territorio y fijar su número.
2. “Combatir la inmigración irregular, en particular garantizando el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 7): como se estableció en el marco del Enfoque Global de la Migración, resulta necesario reforzar la cooperación de los Estados miembro de la UE con los países de origen o tránsito para luchar contra la inmigración ilegal, garantizando que el retorno de los extranjeros en situación irregular se realice dentro de las normas del Derecho y la dignidad de las personas, dando preferencia al retorno voluntario. Es fundamental reforzar la cooperación con los países de origen y tránsito para luchar contra la inmigración irregular, llevando a cabo políticas de cooperación policial y judicial.
3. “Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 9): el control de las fronteras exteriores es competencia de cada Estado miembro, sin embargo, teniendo en cuenta que este control da acceso al espacio común de libre circulación, el mismo debe efectuarse con un espíritu de responsabilidad mutua por el conjunto de los Estados miembro. A su vez, se debe profundizar en la cooperación

con los países de origen o tránsito de los migrantes para reforzar el control de sus fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal.

4. “Construir una Europa del Asilo” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 11): debido a las fuertes disparidades que subsistían entre los Estados miembro en cuanto a la concesión de protección y las formas que esta reviste, fue necesario adoptar nuevas iniciativas para instaurar un régimen de asilo europeo común y ofrecer un nivel de protección más elevado. El objetivo era alcanzar, de ser posible en el año 2010 o a más tardar en 2012, un procedimiento de asilo único que implique garantías comunes y adoptar estatutos uniformes de refugiado y de beneficiario de protección subsidiaria.
5. “Crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 13): mediante acuerdos a escala comunitaria o bilateral con dichos países, que tengan en cuenta todos los aspectos de las migraciones. Se pretende promover una migración legal que esté adaptada al estado de los mercados de trabajo y que promueva acciones que permitan a los migrantes participar en el desarrollo de sus países de origen.

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, por lo tanto, se basó en los logros alcanzados en los dos primeros años de implementación del Enfoque Global, corrigiendo sus defectos y formulando nuevas ideas, que le permitan a la UE avanzar en la concreción de una Política Migratoria común (Consejo de la Unión Europea, 2008; Hortefeux, 2008).

### **2.1.6- Tratado de Lisboa**

El Tratado de Lisboa modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con el objetivo de dotar a la UE de una estructura más democrática, eficiente y transparente, que de mayor información a los ciudadanos y a los Parlamentos nacionales sobre lo que ocurre en la UE, y un mayor protagonismo en la toma de decisiones (Bar Cendón, 2010; Comisión Europea, 2009).

En lo que respecta a la Política Migratoria, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, los principios orientadores europeos de solidaridad, responsabilidad compartida y asociación estrecha, serán legalmente vinculantes en la gestión de las fronteras y la inmigración y en las áreas del asilo. Se introdujeron el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la

migración legal, y un nuevo fundamento jurídico para las medidas de integración, en los cuales, el Parlamento Europeo pasó a ser colegislador en pie de igualdad con el Consejo Europeo. Las competencias de la UE en el campo de las migraciones serán compartidas con los Estados miembro, sobre todo en la definición del número de inmigrantes legales que pueden ingresar a un Estado miembro en la búsqueda de trabajo. Por último, con la entrada en vigor del Tratado, el Tribunal de Justicia comenzó a gozar de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo (Bertozzi, 2008; Parlamento Europeo, 2016).

Por lo tanto, el Tratado de Lisboa acentuó el carácter democrático y abierto de la UE en beneficio de sus pueblos, así como también facilitó a las instituciones de la misma y a sus Estados miembro el proceso por el cual se llevaron a cabo los objetivos establecidos en el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009 (Consejo de la Unión Europea, 2010).

#### **2.1.7- Programa de Estocolmo**

El Programa de Estocolmo fue la sucesión de los programas plurianuales de Tampere (1999) y de la Haya (2004). Al igual que ellos, la prioridad fue definir las orientaciones estratégicas para el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, recogiendo los logros que se habían conseguido en dichos ámbitos y respondiendo a los nuevos retos que se presenten durante el período 2010-2014.

En el área de las migraciones, el objetivo político clave para la UE sigue siendo el desarrollo de una política migratoria dinámica y global, basada en los principios de responsabilidad, solidaridad y estrecha colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo.

“El Consejo Europeo reafirma los principios establecidos en el Enfoque Global de la Migración, así como en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” (Consejo de la Unión Europea, 2010, p. 28).

El Consejo consideró necesario acelerar la aplicación del Enfoque Global, mediante la utilización estratégica de todos sus instrumentos existentes, y mejorarlo a través del aumento de la coordinación con terceros países, principalmente los de África y Europa Oriental y Sudoriental más afectados, y la creación de capacidades en los países de origen,

tránsito y destino de los migrantes. Se debía garantizar unas infraestructuras que funcionen correctamente y una capacidad administrativa suficiente para tramitar todos los aspectos de la migración. Además, el Consejo Europeo reconoció la necesidad de que los Estados de la UE encontraran soluciones prácticas que mejoren la coherencia entre su política migratoria y su política exterior e interior en los ámbitos del comercio, empleo, sanidad y educación (Consejo de la Unión Europea, 2010).

## **2.2- Relaciones de Cooperación de la Unión Europea con África Subsahariana**

Los persistentes problemas a los que el continente africano tuvo que enfrentarse a lo largo de su historia, como el hambre, pobreza, degradación medioambiental, violación a los derechos humanos, la paz y la seguridad, falta de gobernanza democrática, fuga de cerebros, entre otros, se fueron acrecentando en los últimos años, y como consecuencia de la transnacionalización de dichos problemas en el actual mundo globalizado, la UE se vio obligada a entablar el diálogo con África y mediante una estrategia de cooperación conjunta, darle una solución a los mismos.

### **2.2.1- Asociación Estratégica UE-África: I Cumbre UE-África**

A comienzos del nuevo siglo la UE inició un nuevo diálogo con África para intentar construir una nueva estrategia entre ambos, lo que se conoció como la Asociación Estratégica UE-África. La primera Cumbre euroafricana tuvo lugar en el Cairo en abril del año 2000, en ella “se adoptó un plan de acción en torno a seis ámbitos de trabajo y tres mecanismos de seguimiento: las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las reuniones ministeriales que tienen lugar entre las Cumbres y las reuniones de los grupos regionales” (Azkona, 2011, p. 17). Si bien en la Cumbre no surgieron iniciativas reales, sirvió de marco para los años próximos (Azkona, 2011; Laborie Iglesias, 2010).

### **2.2.2- Acuerdo de Cotonou**

En el año 2000 también se llevó a cabo la firma del Acuerdo de Cotonou, el cual renovó el Convenio de Lomé, firmado en 1975, mediante el cual la UE establecía relaciones privilegiadas con los países africanos, proporcionándoles apoyo en problemas económicos, democráticos, de derechos humanos y buen gobierno y garantizándoles una mayor autonomía.

El Acuerdo de Cotonou, que fue firmado por 48 países africanos, significó un gran avance en las relaciones UE-África, ya que facilitó la celebración de convenios sobre política económica y social, y la cooperación al desarrollo con estos dichos Estados (Azkona, 2011; Luzi, 2014).

### **2.2.3- Política Europea de Vecindad**

En el año 2004, la UE puso en marcha la Política Europea de Vecindad (en adelante PEV), la cual crea un nuevo modelo de asociación política y de integración económica con 16 países de África y Europa Oriental: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, los Territorios Palestinos, Siria, Túnez y Ucrania.

El objetivo de la PEV es ofrecer a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con valores como la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible. “La PEV incluye coordinación política y una integración económica más profunda, mayor movilidad y contactos interpersonales” (De Micco, Rey, 2016, p. 1). Este objetivo se concretó mediante los planes de acción bilaterales, los cuales establecían programas de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y mediano plazo, y reflejaban las necesidades, intereses y capacidades de la UE y de cada uno de los 16 países que formaban parte del PVE (De Micco, et al. 2016; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, s. d).

### **2.2.4- Coherencia de Políticas de Desarrollo**

Como consecuencia de los desafíos que representa la transnacionalización de problemas como el hambre, la pobreza y la degradación medioambiental en el actual mundo globalizado, los cuales afectan a todas las economías del mundo, los Estados no pueden desconocer dichas problemáticas y las amenazas que las mismas significan para el estadio de desarrollo de cada uno de los países y del sistema en su conjunto. Es por este motivo que surge en el concepto de Coherencia de Políticas de Desarrollo (en adelante CPD), el cual pretendió “trascender las restringidas capacidades de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo global, equitativo e inclusivo” (Millán, Santander, Aguirre, Garrido, 2012, p. 18-



19). Así, la CPD pretendió integrar la perspectiva del desarrollo en el “diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales –tanto domésticas como internacionales- de los diferentes países (Millán, et al. 2012, p. 19).

La UE asumió un compromiso político explícito y sistemático con la CPD, el cual se vio reflejado en los diversos tratados y los numerosos documentos de los organismos de la Unión y sus países miembros que, desde 1957, aluden a la necesidad de aplicar la visión del desarrollo a la implementación de las políticas públicas.

En el año 2005, el Consejo de la UE elaboró un comunicado ‘Coherencias de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio’ (en adelante ODM), donde se establecieron las bases para mejorar el impacto de las políticas europeas en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo y poder cumplir con los ODM. La Comisión de UE determinó once áreas prioritarias: “comercio, medio ambiente, seguridad, agricultura, pesca, dimensiones sociales de la globalización, migraciones, investigación e innovación, tecnologías de la información, transporte y energía” (Millán, et al. 2012, p. 40-41), donde se aplicaría la CPD. Además, la Comisión Europea realizaría informes bienales que analizaran el avance de los Estados Miembros de la UE en cada una de estas áreas prioritarias (Millán, et al. 2012).

### **2.2.5- Estrategia UE-África**

En el año 2005, la UE puso en marcha la Estrategia para África, un documento marco que regiría las relaciones entre ambos hasta el año 2015. La Estrategia respondió a la necesidad de un nuevo marco, que sea estable en el largo plazo y que sirva para coordinar no solo la política de la UE hacia el continente africano, sino también las políticas de la Unión y de sus Estados Miembro; la necesidad de adoptar una nueva postura ante el cambio en la estructura institucional de África y de adaptar el diálogo político a los cambios ocurridos en el sistema internacional y que afectan a ambos continentes de manera interdependiente (Guerrero, 2007).

La Estrategia UE-África se basó en “un enfoque que considera el buen gobierno, los derechos humanos, la seguridad, el crecimiento y la reducción de la pobreza y las

enfermedades derivadas de la misma como factores interrelacionados” (Álvarez Acosta, 2007, p. 15).

### **2.2.6- Conferencia de Rabat**

La Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre la Migración y el Desarrollo se celebró en Rabat los primeros días del mes de julio de 2006, luego de que se multiplicara la llegada de inmigrante ilegales a las costas españolas provenientes de África y de las crisis humanitarias y los trágicos acontecimientos que se produjeron en el Mar Mediterráneo a causa de estos traslados ilegales.

España y Marruecos fueron los Estados convocantes que, con el apoyo de Francia y de la Comisión Europea, reunieron a 47 países africanos para crear una asociación que de soluciones al problema de la inmigración irregular, tratándolo de forma integral con las políticas de cooperación al desarrollo. Los objetivos que surgieron de la Conferencia fueron: definir las bases para una cooperación efectiva y eficaz de los flujos migratorios entre todos los países, que incluya una política renovada e innovadora en materia de desarrollo y codesarrollo; aprobar un plan de acciones concretas, identificar los medios para su implementación e implementar un mecanismo de seguimiento para controlar la ejecución de las acciones acordadas. Todos ellos basados en el principio de responsabilidad compartida (Fajardo del Castillo, 2006).

Fue la primera Conferencia Ministerial UE-África jamás celebrada sobre migración y desarrollo, y representó un hito histórico. Europa y África se dieron la mano para forjar un compromiso político para trabajar en estrecha asociación sobre la migración y sus conexiones con el desarrollo (Bertozzi, 2008, p. 30).

Ese mismo año, en el mes de noviembre se llevó a cabo una segunda Conferencia en Trípoli, de la cual surgió un documento que contenía una serie de pasos concretos a seguir por los países de la UE y los africanos, con el fin de reducir la pobreza, crear oportunidades de empleo, abordar las causas fundamentales de la migración, evitar las fugas de cerebros y lograr establecer un fondo para poner en práctica todas las medidas aprobadas en esta ‘Declaración de Trípoli’.

A pesar de los esfuerzos realizados en ambas Conferencias, en la práctica no se llevó a cabo ningún progreso significativo para implementar los hitos políticos que acordaron la UE y África.

### **2.2.7- II y III Cumbres UE-África**

En diciembre del año 2007 la UE llevó a cabo un nuevo intento por ayudar a los países africanos con sus antiguos y persistentes problemas políticos y socioeconómicos en la segunda Cumbre UE-África celebrada en Lisboa. En ella se establecieron los principales objetivos políticos que guiarían la estrategia entre ambos continentes:

- 1) Reforzar y elevar la asociación política UE-África para que se convierta en una auténtica relación entre iguales.
- 2) Seguir promoviendo la paz y la seguridad, la gobernanza y los derechos humanos, el comercio y la integración regional en África, así como otras cuestiones de desarrollo importantes.
- 3) Abordar los retos mundiales de forma conjunta.
- 4) Facilitar y promover una asociación amplia y destinada al conjunto de la población de África y de Europa. (Alamitos Hervás, 2010, p. 1)

Una vez más, estos objetivos solo quedaron plasmados en documentos y declaraciones, sin que se llegaran a establecer medidas concretas y oportunidades de trabajo reales. En noviembre del año 2010, la UE tuvo una nueva oportunidad de renovar su compromiso y evaluar sus acciones, así como también de adoptar un nuevo Plan de Acción para el periodo 2011-2013, en la III Cumbre UE-África, celebrada en Trípoli (Alamitos Hervás, 2010).

El Plan de Acción 2011-2013 hace un repaso de los progresos realizados desde la II Cumbre UE-África en los ámbitos del desarrollo, paz y seguridad, gobernanza democrática y derechos humanos, migración, movilidad y empleo, comercio, integración regional e infraestructuras, energía, cambio climático y ciencia. Además, la UE renovó su compromiso por alcanzar los ODM en África antes del año 2015.

Los Líderes europeos y africanos consideraban que la paz, seguridad, gobernanza democrática y los derechos humanos eran los objetivos primordiales previos para el desarrollo, por lo que fueron los campos en los que se centraron.

Las medidas adoptadas por los países europeos frente al incremento progresivo de la llegada de inmigrantes a Europa desde mediados del siglo XX, fueron de carácter

restrictivo en un principio. Con el correr de los años, y luego de la firma de numerosos tratados, acuerdos, conferencias, cumbres, entre otros, la mirada de la UE con respecto a la llegada de inmigrantes fue madurando y adquirió una mirada más global del fenómeno.

La gestión de la migración ya no se trataría como un hecho aislado, sino que se comenzaron a abordar todos los asuntos relacionados con la misma; el énfasis ya no estaría solo en el control de las fronteras y en combatir la inmigración irregular, sino que se comenzó a trabajar con los países de origen y tránsito de los migrantes en el diseño de políticas que integren las cuestiones migratorias y de desarrollo, prestando especial atención a este último, principalmente para la región de África Subsahariana.

### **CAPÍTULO 3: CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008**

Desde mediados de siglo XX, España se transformó en un país receptor de inmigrantes, los cuales se convirtieron en la base del desarrollo de la economía española, ocupando los sectores de mano de obra intensiva, principalmente el de la construcción. Siguiendo a Grau Pineda (2011), debido a que la inmigración española era de carácter económico laboral y ocupaba mayoritariamente el sector más golpeado por la crisis financiera 2008, fue que este fenómeno mundial afectó no solo a la economía española, sino que también al fenómeno migratorio y al conjunto normativo que lo regula.

Para poder llevar a cabo un análisis del cambio que se produjo en la política migratoria española luego de las crisis financiera mundial resulta necesario realizar una descripción acerca de la misma, entender sus causas y las consecuencias que tuvo para la economía española y, de esta manera, realizar un análisis del impacto que tuvo sobre la política migratoria española y sobre los flujos migratorios subsaharianos que tienen como destino España.

#### **3.1- Crisis: origen, causas y consecuencias**

La crisis financiera mundial del año 2008 tiene su origen en la desregulación financiera que se produjo a nivel global desde principios del siglo; en el exceso del gasto y el endeudamiento que se desarrolló en Estados Unidos, estimulado por bajas tasas de interés, frente a las cuales las autoridades monetarias mantuvieron una postura muy laxa; y en los desequilibrios globales que se produjeron en las cuentas externas de países como China, Japón y Gran Bretaña (Zurita González, Martínez Pérez, Rodríguez Montoya, 2009; Reyes Heróles Cardoso, 2014).

A partir del siglo XXI, la sobre acumulación de capital en sectores de punta, sumado a la creciente desconexión que se venía gestando entre la economía financiera y la economía real, la demanda social y la inversión productiva, llevaron a la creación de un nuevo tipo de sistema financiero internacional, de carácter anárquico, cada vez más volátil e hiperatrofiado.

Este nuevo sistema financiero se estableció a partir de un conjunto de fenómenos nuevos integrados sistémicamente entre sí, entre ellos, de la titularización y desregulación del

crédito, la informatización de la circulación del dinero, la globalización financiera, los instrumentos financieros derivados, los nuevos fondos especulativos de inversión y el enorme enriquecimiento rentístico privado de amplios sectores de la población mundial favorecidos por la globalización, que acentuó el sesgo especulativo del capitalismo estadounidense y mundial. Ese proceso adquirió dimensiones mayores y finalmente a la postre incontrolables, a partir de la primera década del nuevo siglo, con la aparición de los nuevos instrumentos, instituciones y mecanismos especulativos originados sobre todo en Estados Unidos -sistema bancario paralelo desregulado-, que elevaron de manera considerable el riesgo sistémico del conjunto del sistema financiero (Pineda Salido, 2011, p. 137-138).

Este nuevo sistema financiero desplazó a los bancos comerciales tradicionales por las bancas de inversión, las cuales son instituciones no reguladas, que utilizan un mayor apalancamiento<sup>5</sup>. La desregulación financiera, sumado a la creciente complejidad de los nuevos instrumentos financieros y la política monetaria aplicada por el gobierno de los Estados Unidos desde principios del siglo, fueron los principales causales de la crisis financiera mundial de 2008 (Laffaye, 2008; Pineda Salido, 2011; Reyes Heróles Cardoso, 2014).

Las bajas tasas de interés establecidas por la Reserva Federal de Estados Unidos<sup>6</sup> y los altos niveles de liquidez, incentivaron a los bancos a otorgar un creciente número de créditos hipotecarios, los cuales no contaban con el respaldo adecuado<sup>7</sup>. Estos se ‘empaquetaron’ como derivados y se vendieron a intermediarios financieros de Estados Unidos y del resto del mundo. Este empaquetamiento, también conocido como ‘titulización’, consistió en reunir los créditos hipotecarios de varios clientes y armar un título<sup>8</sup> que se pudiera intercambiar en el mercado financiero. A su vez, los inversionistas que compraron estos títulos armaron con ellos activos financieros más grandes y los revendieron a otros inversionistas. Este proceso de empaquetamiento que se llevó a cabo

---

<sup>5</sup> Relación capital a deuda.

<sup>6</sup> En el año 2000 la FED bajó la tasa de interés de Fondos Federales de un 6.5% a 1%, la tasa hipotecaria fija a 30 años en un 2.5%, y las tasas de interés ajustables a un año pasaron del 7% al 4% (Pineda Salido, 2011).

<sup>7</sup> “Algunos de estos créditos hipotecarios se otorgaron a deudores ‘NINJA’ (no income, no job, no assets; es decir sin ingreso, sin empleo y sin activos), de ahí su baja calificación crediticia (subprime)” (Zurita González, et al. 2009, p. 18).

<sup>8</sup> Los títulos generados en este proceso de empaquetamiento son activos respaldados por hipotecas y son intercambiados en los mercados financieros igual que las acciones, los bonos privados, los bonos del gobierno o el papel comercial.

una y otra vez a gran escala, lo que distribuiría el riesgo a través del sistema financiero de manera más amplia, según argumentaban los bancos (Pineda Salido, 2011; Reyes Heróles Cardoso, 2014; Zurita González, et al. 2009).

En el año 2004, la Reserva Federal aumentó la tasa de interés del 1% al 5.25%, por temor a las presiones inflacionarias derivadas del acelerado aumento del consumo. Esta alza en el costo de los créditos comenzó a impactar en el mercado inmobiliario: disminuyeron los precios de los bienes y raíces y cesó el pago regular de los créditos hipotecarios, lo que provocó la crisis subprime y el estallido de la burbuja inmobiliaria. Los títulos asociados al mercado inmobiliario perdieron su valor, por lo que las instituciones financieras que habían comprado este tipo de activos vieron reducido su capital, y toda la pirámide comenzó a desplomarse. Los nuevos instrumentos financieros hicieron que la crisis hipotecaria se trasladara a todo el sector financiero, y el golpe a las empresas financieras se tradujo en problemas hacia el resto de la economía (Laffaye, 2008; Zurita González, et al. 2009).

En el año 2007, los bancos de inversión de todo el mundo comenzaron a experimentar serias dificultades de liquidez, frente a las cuales los gobiernos y las entidades monetarias de los diferentes Estados comenzaron a implementar medidas orientadas a controlar la crisis y a estimular el mercado financiero: reducciones en las tasas de interés, la aprobación de mayores competencias supervisoras que incrementaran la regulación sobre las bancas de inversión, la nacionalización parcial de importantes bancos, inyecciones directas de capital a los bancos, entre otras. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes (Pineda Salido, 2011).

La crisis hipotecaria ha tenido impactos sobre el resto del sistema financiero y finalmente en la economía global real a través de numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un deterioro sostenido de la actividad económica que ha provocado la entrada en recesión de las economías más industrializadas del mundo y de los países emergentes y en desarrollo (Zurita González, et al. 2009, p. 24).

La crisis financiera mundial se ha manifestado en mayor medida sobre el sector real de la economía, la cual mostró un marcado descenso en el crecimiento, afectando

principalmente a los países más desarrollados. Reducciones en el Producto Bruto Interno, en la producción industrial, aumento del desempleo, etc.

La crisis tuvo graves consecuencias sociales a nivel mundial: aumentó el desempleo, el precio de los alimentos y del combustible. Disminuyeron los salarios y se profundizaron las malas condiciones laborales y de vida de los sectores obreros y populares. El acceso al crédito prácticamente había desaparecido y el precio de las viviendas seguía en aumento. Las familias habían contraído enormes deudas durante los años previos a la crisis, ya no podían hacer frente a las mismas. Todo ello afectó negativamente en el consumo y por lo tanto en la evolución del PBI de los Estados (Laffaye, 2008).

### **3.2- Impacto de la crisis en la economía española**

La crisis de 2008 tuvo un grave impacto sobre España, siendo uno de los países más afectados a nivel mundial, ya que la misma incidió sobre la economía española cuando el gobierno estaba iniciando un proceso de ajuste, tras la gran expansión económica del período 1995-2006.

Durante su expansión, la economía española acumuló una serie de desequilibrios interdependientes entre sí, que se pueden condensar en dos: un abultado endeudamiento de las empresas y de las familias, que, al no estar compensado suficientemente por el mayor ahorro del sector público, se tradujo en un elevado recurso al ahorro exterior; y un peso excesivo del sector inmobiliario, en términos tanto de concentración de los recursos productivos en dicho sector —muy superior a lo observado en otros países— como de la importante materialización de la riqueza de los hogares en activos inmobiliarios (Banco de España, 2008, p. 47).

A lo largo del periodo 1999-2006, la demanda española experimentó un fuerte impulso, lo que incrementó el consumo, la inversión en bienes de equipo y en construcción. Frente a esta expansión del gasto, la oferta también creció significativamente, aunque a un ritmo menor que la demanda, por lo que durante este período se produjeron escasos avances en la productividad. El desequilibrio entre la oferta y la demanda generó un creciente endeudamiento exterior, que llegó a representar el 9,7% del PBI hacia el año 2007.

Fueron las familias y las empresas españolas las que incrementaron sus tasas de endeudamiento, debido a las facilidades para acceder al crédito, en un contexto donde las



primas de riesgo eran muy reducidas, las condiciones monetarias muy holgadas y los tipos de interés nominales y reales muy bajos, lo que creaba un contexto muy favorable. El fuerte crecimiento de la tasa de empleo que la expansión trajo consigo fue un impulso adicional para la demanda de créditos.

La mayor parte de las deudas de las familias españolas estuvieron dirigidas a la compra de viviendas, por lo que esto llevó a un aumento tanto de la demanda, como de la oferta del mercado inmobiliario. La construcción de nuevas vivienda se incrementó exponencialmente, lo que significó un fuerte incremento en el empleo y en el precio de las viviendas. La fuerte inversión en vivienda y el crecimiento de los precios inmobiliarios provocaron que la riqueza inmobiliaria aumentara significativamente, provocando un aumento del 78,7% al 80% el peso de la riqueza inmobiliaria sobre la riqueza total de los hogares españoles entre 2002 y 2005.

Frente a estos desequilibrios, se adoptaron una serie de mecanismos con el objetivo de contenerlos y reconducirlos: una política fiscal que permitiera un superávit que condujera a una rápida reducción de la deuda pública, la regulación del sueldo y de las políticas de promoción inmobiliaria, medidas dirigidas a potenciar aumentos en la productividad y una mayor movilidad del trabajo, entre otros. Sin embargo, no fueron lo suficientemente intensos y la economía española entró en fuerte proceso de ajuste (Banco de España, 2008).

La crisis financiera y económica internacional llegó durante este proceso de ajuste. Durante la primera fase de la crisis, la desaceleración económica de España fue moderada, debido a su sólida situación financiera y a la rápida respuesta del sistema euro frente a los problemas de liquidez. Durante esta fase, los efectos de la crisis se hicieron sentir en la inflación, la cual alcanzó los niveles más elevados en doce años, superando el 4%; aumentó el desempleo, con 400.000 parados más que hacía un año; descendió el consumo, el índice de producción industrial y la recaudación por IVA, etc. Para mantener el PBI contante y evitar la recesión económica, el gobierno español compensó la reducción del consumo con un aumento del gasto público, inyectando 10.000 millones de euros.

Hacia mediados de 2008, se evidenció el estancamiento del sector inmobiliario, la restricción del crédito y la falta de confianza en una recuperación; y luego del recrudecimiento de la crisis a nivel internacional en septiembre, la economía española entró en recesión en el último trimestre de 2008 (Banco de España, 2008; Ocón Galilea, 2013).

Las principales consecuencias de la recesión económica fueron el aumento del desempleo y la contracción en el consumo; se cerraron la mitad de las agencias inmobiliarias del país y un gran número de empresas constructoras quebraron, lo que también trajo serias dificultades para los consorcios inmobiliarios; los precios de las viviendas cayeron, debido a la falta de crédito provocada por los problemas de solvencia del sistema bancario y el aumento del paro; y se incrementó significativamente el número de desahucios. Se produjo un endurecimiento en las condiciones aplicadas en las operaciones de crédito y una fuerte reestructuración del sistema bancario: se redujeron el número de sucursales de las entidades financieras, el personal, se llevaron a cabo fusiones bancarias y se redujeron el número de oficinas y de integrantes de sus plantillas.

Los indicadores macroeconómicos se vieron fuertemente afectados por la crisis financiera económica mundial: el altísimo déficit público sumió al país en una crisis de su deuda soberana, que lo llevó a España a realizar los recortes más duros de toda la democracia; la deuda pública alcanzó elevados niveles, que se encontraban muy por fuera de los establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se produjo un descenso en el PBI; un aumento de la tasa de desempleo, debido a que la caída del sector inmobiliario dejó a muchos trabajadores sin empleo, al descenso en el consumo y el consecuente descenso de la producción, a la rigidez del mercado laboral español y los problemas de las PYMES (que suponían el 63,9% de los puestos de trabajo del país) para encontrar clientes y financiación. La prima de riesgo registró niveles elevadísimos; se produjo un aumento de la inflación; se redujo considerablemente el déficit en la balanza de pagos, debido a la reducción de las importaciones; y el Ibex-35<sup>9</sup> comenzó un descenso constante (Ocón Galilea, 2013).

El gobierno español implementó una serie de medidas económicas destinadas a afrontar la recesión y sus duras consecuencias. En el año 2009, presentó el Plan Español

---

<sup>9</sup> Bolsa de Madrid.

para el Estímulo de la Economía y el Empleo, denominado 'Plan E', el cual consistió en la creación de un fondo de 3.000 millones de euros para sectores estratégicos y un fondo de inversión local de 8.000 millones de euros para obras públicas; subió el IVA; y entró en vigor la Ley de Economía Sostenible. Se creó el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), con el objetivo de gestionar los procesos de reestructuración de entidades de créditos.

En el año 2010 se puso en marcha el segundo PLAN E; se llevó a cabo un recorte del gasto público por un valor de 15.000 millones de euros; y se aprobó la primera reforma laboral, que tuvo como principales medidas:

Limitación temporal y aumento de las indemnizaciones de ocho a doce días por año trabajado a los contratos de obra. Modificaciones a la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas, tanto de carácter individual como colectivo. Ampliación de los casos en los que se podía realizar un contrato para el fomento de la contratación indefinida. No aplicar, en algunas empresas en crisis, el régimen salarial del convenio colectivo del sector (Ocón Galilea, 2013, p. 8).

En el año 2011, el Banco Central Europeo compró la deuda pública española e italiana y a cambio le exigió una serie de reformas: una reforma laboral profunda, la desvinculación de los salarios con la inflación, subidas de impuestos, y la activación de las reformas de energía, alquiler de viviendas y servicios profesionales. Sobre fines de ese año, el gobierno español presentó una serie de medidas, entre las que se destacaban la subida de impuestos y la reducción del gasto público.

En el año 2012 el gobierno realizó importantes recortes en el gasto público, educación y sanidad, una nueva subida de impuestos y más ajustes para los próximos dos años. Ese mismo año, el gobierno aprobó su primera reforma financiera, que pretendía sanear el sistema bancario español, impulsar el crédito y abaratar la vivienda, entre otras medidas; y una segunda reforma financiera, que tuvo por objeto obligar a los bancos a que otorguen créditos con un 45% de cobertura ante posibles impagos. Se llevó a cabo la segunda reforma laboral, la cual autorizaba a las empresas de trabajo temporal como agencias de colocación, modificaba la contratación y clasificación profesional, las condiciones de trabajo, negociaciones colectivas y la suspensión y extinción del contrato de

trabajo. Se nacionalizó el Banco Financiero de Ahorros, matriz de Bankia (Ocón Galilea, 2013).

Además, ese mismo año España obtuvo un rescate por parte de la UE de 100.000 millones de euros, que solo podía utilizar para sanear el sistema financiero español a través del FROB. A cambio del rescate, el sistema financiero español tuvo que aceptar una serie de ajustes y condiciones, y las inspecciones de las autoridades europeas y del Banco Central Europeo. Se aprobó la creación de La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), que se encargó de gestionar los activos transferidos por las entidades de crédito que se encuentren participadas por el FROB o que requieran un proceso de reestructuración.

En el año 2013 entró en vigor la reforma del sistema de pensiones, aprobada en 2011, que consistía en retrasar la edad jubilatoria de 65 a 67 años, además de que había que tener cotizados 37 años para cobrar el 100% de la pensión. También se incrementaron los años para el cálculo de la pensión, de 15 a 25 años; y se retrasó la edad de prejubilación de 61 a 63 años. En abril de 2013 el gobierno aprobó el Programa de Estabilidad y el Plan Nacional de Reformas, que consistía en una subida de impuestos especiales, modificación de las tasas medioambientales, aplicación de gravámenes a los depósitos bancarios, entre otras medidas (Ocón Galilea, 2013).

A pesar de todos los esfuerzos llevados a cabo, tanto por parte del gobierno español, como por la UE, no pudieron contrarrestar las consecuencias devastadoras de la crisis financiera mundial tuvo sobre la economía española.

### **3.3- Impacto de la crisis en la política migratoria de España**

La austeridad a ultranza y la devaluación interna por la vía de la reducción de salarios y derechos ha generado una profunda recesión económica, así como un aumento de la desigualdad, de la pobreza y la precariedad. En este contexto, se han modificado las políticas de extranjería e integración del Gobierno español, han cambiado los flujos migratorios y el proceso de inserción de los inmigrantes se ha desestabilizado y puesto a prueba (Torres Pérez, 2014, p. 216).

Sin la llegada masiva de inmigrantes durante el período 2001-2008, España no habría alcanzado el gran crecimiento económico de esa época, debido a que el mismo se

basó en sectores que demandaban mucha mano de obra, principalmente el de la construcción, el cual fue ocupado mayoritariamente por el colectivo migrante. Fue por ese motivo que la política de inmigración española no se había preocupado por ordenar los flujos migratorios laborales durante este período de desarrollo económico en España, y que la inmigración fue valorada de forma positiva por parte de la sociedad. Con la llegada de la crisis este panorama cambió. La inmigración comenzó a ser percibida como un problema e, incluso, como un motivo de preocupación para la sociedad española. La presencia desmedida de inmigrantes en el sector más castigado por la crisis, sumado al excesivo empleo temporal de los mismos, ha tenido como consecuencia que los trabajadores inmigrantes se vieran más afectados por el desempleo. “De ahí que la actual crisis económica esté teniendo consecuencias directas sobre la inmigración como fenómeno pero, también, sobre el modelo de inmigración que pretende ordenar e, in fine, sobre el conjunto normativo oportuno” (Grau Pineda, 2011, p. 75).

El fuerte impacto de la crisis económica sobre el volumen de desempleo provocó un giro en la práctica de los mecanismos utilizados por el gobierno en un sentido defensivo y protector del empleo de los trabajadores españoles, comunitarios y de los residentes legales. Luego de la crisis, los esfuerzos del gobierno estuvieron dirigidos hacia una gestión más ordenada de las migraciones laborales, fue por este motivo que se aprobó una nueva reforma de la Ley de extranjería y se anunciaron una serie de medidas que tenían como objetivo reducir la entrada de inmigrantes y disminuir el número de residentes (Grau Pineda, 2011; Torres Pérez, 2014).

Con la austeridad y los recortes en el gasto social, desaparecieron las políticas de integración de los migrantes. Junto con los recortes en educación, sanidad y servicios sociales, desaparecieron los docentes de las aulas de acogida y la atención a la diversidad en los colegios, así como también los mediadores en sanidad y servicios sociales de los migrantes, entre otras medidas (Torres Pérez, 2014).

### **3.4- Características de los flujos migratorios a partir de la crisis**

Luego de la crisis financiera mundial, se produjo una reducción de la entrada de migrantes a España, debido a las medidas restrictivas adoptadas por el Estado y al deterioro que la crisis provocó en su situación económica y social; y al mismo tiempo, aumentó el

número de salida de extranjeros del país. Desde el año 2010 se han registrado saldos migratorios negativos, con un número de salida superior al medio millón de personas hacia el año 2013.

Entre 2007 y 2011 la mayor parte de los emigrantes que permanecieron en España se caracterizaron por ser varones, por su juventud y por una reducción en la presencia de menores, esto tiene su explicación en las políticas de retorno selectivo adoptadas por el gobierno español luego de la crisis. También adquirieron un peso importante en la conformación del grupo migrante las mujeres, de mayor edad y nivel educativo. Las familias de inmigrantes que permanecieron en territorio español adoptaron distintas estrategias para afrontar la crisis, como la búsqueda de trabajo de otros miembros del núcleo familiar, la movilidad geográfica y sectorial o la adopción de peores condiciones laborales, la reducción de gastos de consumo y de vivienda, entre otras (Izquierdo, Jimeno, Lacuesta, 2014; Torres Pérez, 2014).

## **CAPITULO 4: POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA A PARTIR DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL DE 2008**

La crisis financiera mundial de 2008 tuvo un gran impacto sobre la economía española, afectando su mercado laboral, principalmente en el sector de la construcción, el cual se encontraba ocupado en su mayoría por mano de obra inmigrante. Como se mencionó en el capítulo anterior, esto provocó un cambio en la política migratoria llevada a cabo por el gobierno español hacia África Subsahariana, el cual se tradujo en el Plan África II.

### **4.1- Política migratoria de España a partir de la crisis financiera mundial de 2008.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, luego de la crisis los esfuerzos estuvieron dirigidos a una gestión más ordenada de los flujos migratorios, pasando a un segundo plano la lucha contra la inmigración ilegal y el control de las fronteras. Fue por ese motivo, que en pleno impacto de la crisis, el gobierno de España aprobó, el 11 de diciembre de 2009, una nueva reforma de la Ley de Extranjería, la Ley Orgánica 2/2009, que tuvo por objeto adecuar la normativa a la nueva realidad migratoria de España.

La ley introduce, por primera vez en España, sendos artículos dedicados a la política de inmigración y a la integración de los inmigrantes. A su vez, se ratifica una visión básicamente económica de la inmigración. Entre los principios de la política migratoria se señala la «ordenación de los flujos migratorios laborales», y estos son los únicos flujos que se citan. Además, se eleva a rango de ley todo el procedimiento que vincula residencia legítima y empleo formal, así como sus concreciones en términos de limitaciones de autorizaciones iniciales, renovaciones, CODC, etc. Se continúa contemplando la inmigración como mano de obra (...) Por otro lado, en dos temas particularmente sensibles como el tratamiento a los indocumentados y el reagrupamiento familiar se dieron avances y retrocesos. El giro en la política de inmigración y los argumentos utilizados facilitaron la percepción de que los inmigrantes no eran funcionales en la nueva situación, al constituir una carga para el Estado de bienestar de la que sería mejor prescindir; así, se facilitaba su retorno o, en todo caso, se limitaba su número, impidiendo el reagrupamiento a improductivos (Torres Pérez, 2014, p. 219).

Luego de la crisis, el principal objetivo de la política migratoria de España fue reducir el número de entrada de inmigrantes al país y disminuir el número de residentes.

Para incidir sobre el ingreso de inmigrantes, el gobierno redujo progresivamente el contingente de trabajadores, una herramienta de canalización, control y contención de la llegada de los mismos, que le permitió al gobierno poder seleccionar tanto la nacionalidad u origen de la mano de obra, como el perfil del trabajador requerido. Con respecto a la nacionalidad, se dio preferencia a los nacionales con los que España había suscrito acuerdos sobre regulación u ordenación de las migraciones. Otra manera materializar la regulación ordenada los flujos migratorios y que estos respondieran tanto a las necesidades del mercado de trabajo, como a la política migratoria, fue la firma de acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores en sus países de origen. Estos acuerdos suponían formas de selección y canalización de los migrantes mediante la determinación de sus perfiles, procedencia, localización en el mercado y en el territorio del Estado. Eran concebidos desde un enfoque integral de la política migratoria y vinculaban de forma directa la llegada de los inmigrantes con las necesidades de la mano de obra. La drástica reducción del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura (CODC), fue otra de las medidas implementadas por el gobierno de España para coordinar las políticas del mercado de trabajo y la inmigración, ya que este instrumento permitió valorar la situación nacional del empleo, así como también determinar las posibilidades de contratación de extranjeros, agilizando la tramitación de la contratación de los inmigrantes en origen.

Para reducir el número de inmigrantes, se fomentó el retorno, mediante la implementación de dos programas: el ‘Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios’ (APRES), del año 2008, el cual preveía la posibilidad de que los trabajadores que solicitaban o se encontraban percibiendo la prestación contributiva por desempleo pudieran recibir de una sola vez el valor del importe que le correspondía; y el ‘Programa de retorno voluntario productivo’, del año 2010, destinado a extranjeros con un plan de negocio sólido. Además el gobierno implementó el mecanismo de migración circular (Grau Pineda, 2011; Torres Pérez, 2014).

Como consecuencia de los recortes en sanidad, en el año 2012, el gobierno negó el acceso de los indocumentados a la tarjeta sanitaria y a la red sanitaria normalizada (Torres Pérez, 2014).



Sin embargo, al mismo tiempo que se endurecía la política migratoria, aumentaban las políticas de cooperación al desarrollo españolas, principalmente hacia África Subsahariana, las cuales se vieron plasmadas en el Plan África II y el III Plan Director de la Cooperación Española (en adelante PDIII), para el período 2009-2012. Ambos se comprometían a cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y a hacerle frente a los nuevos desafíos a los que tenía que hacer frente el continente africano luego de la crisis económica y financiera mundial de 2008, promoviendo una política integral de desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

#### **4.2- Plan África II**

Luego de la crisis financiera mundial de 2008, España reafirma su compromiso de construir una política global y solidaria hacia África Subsahariana mediante la firma del Plan África II (en adelante PAII), a través del cual estableció nuevas estrategias y objetivos de política migratoria y cooperación al desarrollo con dicha región.

Este nuevo Plan, concebido para el período 2009-2012, fue elaborado en base a la experiencia adquirida durante el PAI, buscó consolidar los avances del mismo, actualizar cada uno de sus objetivos e introducir mejoras concretas, como el refuerzo del enfoque regional en África y la inclusión de nuevos objetivos transversales. Además, el PAII apostó por el fomento de la coordinación entre los actores y por la coherencia de políticas para el desarrollo, introdujo avances en la sistematización de los instrumentos y mecanismos de seguimiento y participación social.

Se concibe como un plan flexible y dinámico que facilita el desarrollo de una política exterior coherente con África y con el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (...) pretende ser un instrumento que, alineado con la agenda internacional, contribuye a los procesos de planificación, priorización y coordinación de las diferentes políticas y estrategias de España en la región (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 13).

Se concibió como un plan de acción global, que mediante un enfoque transversal e integrador, trató de reflejar, fomentar y contribuir a coordinar las distintas iniciativas, estrategias y políticas sectoriales que, desde la administración pública, el sector privado y la sociedad civil, se llevaron a cabo en África Subsahariana. El PAII buscaba contribuir con el acercamiento entre la sociedad española y la africana, a través del intercambio cultural

entre ambas, el cual era considerado la base del conocimiento mutuo, de la integración y de la convivencia. Además, en el plano multinacional, España intentó incrementar la coordinación con otros actores internacionales presentes en África, como Estados Unidos y China; e impulsó la creación de un espacio de diálogo y acercamiento entre Europa, África e Iberoamérica (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

“El Plan África tiene por objeto fomentar la coordinación y la coherencia con los objetivos de desarrollo en África entre todos los actores, reconociendo y potenciando el valor añadido de cada uno de ellos” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 15).

El PAII consideraba prioritaria la adopción de un enfoque regional en África, que desempeñara un papel protagónico en la creación de desarrollo socioeconómico y en la mejora de la estabilidad y seguridad nacionales de los Estados africanos. España respaldaba el proceso de integración que se estaba gestando en el continente africano desde comienzo de siglo, cuando se constituyó la Unión Africana, ya que lo consideraba una oportunidad para favorecer la inserción del mismo en los procesos de globalización (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

#### **4.2.2- Objetivos del Plan África II.**

El Plan África 2009-2012 marca una línea general de continuidad con respecto a los objetivos recogidos en el anterior Plan, reestructurando y sistematizando al mismo tiempo algunos de los contenidos a la luz de la evolución del contexto internacional y de la propia experiencia y lecciones aprendidas durante los últimos años (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 33).

Además de los objetivos generales, en el PAII se plantearon tres objetivos transversales. Estos, además de ser objetivos en sí mismo, guiaban la aplicación del resto de los objetivos del Plan. Buscaban integrarse de forma real y efectiva en los objetivos generales, para marcar nuevas líneas de acción. Estos nuevos objetivos transversales coincidían con las prioridades de la cooperación española en el continente africano.

##### **4.2.2.1- Objetivos transversales**

El desarrollo humano y los DDHH son el núcleo de la política exterior española y por ello se constituyeron en el primer objetivo transversal del PAII. Su enfoque transversal suponía que su promoción y defensa debían estar presente en todos los objetivos y líneas de

acción del PAII, así como en los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, llevándose a cabo desde una visión indivisible y holística. Se debían fortalecer los mecanismos de protección de los DDHH en los procesos de consolidación de la democracia, la paz y la seguridad en África, construir un vínculo entre las obligaciones de los DDHH y las prioridades del desarrollo, promover la no discriminación, apoyar a las personas y organizaciones que reclaman por su cumplimiento y aplicación, y asegurar que todas las acciones de los gobiernos respeten el desarrollo humano y los DDHH y no provoquen un deterioro de los mismos. El PAII recogió los objetivos y medidas del Plan de Derechos Humanos, entre los que se encontraban la abolición de la pena de muerte, erradicación de la tortura, lucha contra la trata de seres humanos, protección de los derechos del niño, etc. Además, se continuó apoyando en África Subsahariana las acciones llevadas a cabo por los organismos internacionales especializados en derechos humanos, los Tribunales Especiales Internacionales de Sierra Leona y Ruanda, las organizaciones africanas que fomenten el respeto y cumplimiento por los derechos humanos, las acciones a desarrollar en regiones especialmente complejas, la implementación de la Carta Africana de Derechos Humanos y sus protocolos adicionales, y la creación de sinergias y asociaciones con organismos de derechos humanos españoles (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

La integración del enfoque de género en la política exterior de España hacia África Subsahariana fue una prioridad, por lo que la igualdad de género fue el segundo objetivo transversal del PAII. Se buscaba ampliar las acciones destinadas a mejorar la educación y la salud de las mujeres, a su empoderamiento social, económico y político, y al pleno ejercicio de sus derechos. Para el cumplimiento de este objetivo se buscó impulsar la participación activa en los foros multilaterales que contribuyan a crear consensos en materia de igualdad de género, la colaboración con los organismos multilaterales especializados en políticas de género, la contribución con los fondos específicos de género de las organizaciones regionales africanas, y la creación de sinergias y alianzas entre las organizaciones de mujeres africanas y de mujeres españolas.

Debido a las graves consecuencias que el cambio climático está provocando, y que afecta en mayor medida a los países más pobres, se determinó la sostenibilidad medioambiental y la adaptación al cambio climático como una prioridad transversal del

PAII. Para cumplir con este objetivo se debía contribuir con la lucha contra la pobreza e impulsar la aplicación de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y las Convenciones de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, Lucha contra la Desertificación y Lucha contra el Cambio Climático en los países subsaharianos, de todas las iniciativas regionales y locales de protección del medio ambiente y gestión de recursos naturales y biodiversidad, la creación y gestión de reservas naturales y áreas de biodiversidad protegidas, la contribución al desarrollo agropecuario sostenible y a la agricultura ecológica, y la utilización de las tecnologías adecuadas (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

#### **4.2.2.2- Objetivos Generales**

Los Objetivos Generales del PAII se elaboraron en base a diversas consultas intraministeriales, interministeriales, al sector privado y la sociedad civil en España. Si bien estos objetivos mantienen una línea general de continuidad con los del PAI, se actualizaron para adecuarse a la nueva realidad internacional y se le introdujeron una serie de mejoras.

El apoyo a los procesos de consolidación de la Democracia y construcción de la paz y seguridad en África se constituyó como el primero de los objetivos generales del PAII.

El Gobierno español refuerza en el Plan África 2009-2012 su compromiso con el cumplimiento de este objetivo, apostando especialmente por el fortalecimiento de las capacidades africanas para la prevención, gestión y resolución de conflictos; el fomento de la cohesión social y la ampliación de los espacios de participación política y rendición de cuentas; así como el fortalecimiento de las políticas públicas en ámbitos específicos como los de seguridad y justicia. Las medidas que se adopten en estos ámbitos contribuirán también a prevenir y superar las situaciones de fragilidad. Todo ello se hará desde un enfoque de fortalecimiento institucional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 36).

Las líneas de acción se centraron en el apoyo a la consolidación de la democracia, mediante el fortalecimiento institucional y de las administraciones públicas, y previniendo y superando las situaciones de fragilidad en los procesos de construcción de los Estados; el desarrollo de una ciudadanía inclusiva, mediante el reforzamiento del apoyo a los parlamentos y una correcta organización de los procesos electorales; el fortalecimiento del Sector Justicia y la reforma del Sector Seguridad, a través de la cooperación al desarrollo en dichos sectores, impulsando la formación de magistrados, fiscales, secretarios judiciales y

forenses, la modernización de los órganos e instituciones del sector judicial de los países africanos y el reforzamiento de la cooperación internacional en materia judicial y penal con los mismos, acciones de capacitación y fortalecimiento de las capacidades nacionales, el apoyo a programas concretos de seguridad y el intercambio bilateral de experiencias en materia de seguridad; el apoyo a los procesos de descentralización endógenos, mediante el fortalecimiento de los entes y las instituciones locales y la promoción de los procesos de descentralización política y administrativa; y el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento de la participación política.

Además se contribuiría con los mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos y de reconstrucción postconflicto, que sirvan para consolidar la paz en el continente africano; y se fomentarían las acciones nacionales, regionales y multilaterales que contribuyan a fortalecer la cooperación en Defensa, contra el crimen organizado, los tráfico ilícitos, el terrorismo y la piratería en África Subsahariana (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

El segundo de los objetivos fue la contribución a la lucha contra la pobreza en África. España destinaba un gran porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD) al continente africano, principalmente a África Subsahariana, y esta ayuda al desarrollo continuó siendo una de sus prioridades durante el PAII. El objetivo para el período 2009-2012 era incrementar la cantidad y calidad de la ayuda, destinándola principalmente a los países menos desarrollados y a los sectores más vulnerables. Pero más allá de la AOD, España intentó abordar una política integral de desarrollo, que trabaje sobre la articulación de todas las políticas y actores implicados para lograr, de esta manera, resultados efectivos en la reducción de la pobreza. Los sectores de intervención de la cooperación española en África Subsahariana fueron: gobernabilidad democrática, desarrollo rural y lucha contra el hambre, salud, educación, agua y saneamiento, crecimiento económico para la reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental y lucha contra el cambio climático, ciencia, tecnología e innovación, cultura y desarrollo, género en desarrollo, migración y desarrollo.

Los objetivos específicos de cada una de estas prioridades sectoriales deberán guiar tanto los marcos de asociación concretos que se establezcan con los países socios africanos,

como la postura española en los organismos y foros multilaterales (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 48).

Algunos de estos objetivos específicos fueron: promover el acceso a una alimentación digna y adecuada, fomentar el apoyo a productores y a los sistemas de producción sostenibles, promover la investigación científica y tecnológica rural y agroalimentaria en materia de desarrollo; contribuir a la conformación, consolidación y sostenibilidad de Sistemas de salud equitativos y eficaces, y a la disponibilidad, accesibilidad, adquisición y utilización de suministros sanitarios y tecnología necesarios; contribuir con la educación y formación básica, inclusiva, gratuita e intercultural para todas las personas; apoyar la gestión pública e integral del agua, para asegurar el derechos al abastecimiento y saneamiento de manera sostenible de la misma; fortalecer las capacidades institucionales africanas en gestión ambiental y los procesos de reducción del impacto del cambio climático y vulnerabilidad ecológica de la población; generar difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías.

Así como también, impulsar la consolidación de la dimensión política, económica y educativa de la cultura, la gestión sostenible del patrimonio cultural para el desarrollo, fomentar la formación de capital humano para la gestión cultural; difundir y promover el respeto por la diversidad cultural desde el enfoque de género en desarrollo; entre otros (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

La promoción de los intercambios comerciales, de la inversión española y de los intereses de las empresas españolas en África cobraron especial importancia en el contexto de crisis económica internacional. Durante el PAII se trató de consolidar la tendencia creciente de las exportaciones e inversiones españolas en el continente africano, en coherencia con el desarrollo local y regional del mismo, en el nuevo contexto económico internacional. Es por ello que la promoción de las relaciones comerciales y de inversión entre España y África, y del desarrollo económico africano se convirtieron en el tercer objetivo general que perseguía el gobierno español mediante el PAII.

Las empresas españolas tienen un importante potencial en la generación de desarrollo en las economías africanas, mediante la creación de riqueza, como generadoras de empleo digno y a través de la transferencia de tecnología. Además, pueden desarrollar una

importante labor en el fortalecimiento de las redes empresariales locales, en el tránsito de la informalidad a la formalidad económica y juegan un papel clave en la sostenibilidad medioambiental y en el establecimiento de las redes de infraestructuras (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 54).

El PAII buscaba promover las relaciones comerciales bilaterales y regionales entre España y África Subsahariana, mediante el fortalecimiento de los instrumentos y organismos de financiación empresarial que fomenten los intercambios comerciales entre ambos, fomentar las misiones comerciales en aquellos sectores considerados estratégicos para cada una de las partes, impulsar el desarrollo de proyectos de empresas españolas y africanas, y realizar la eficacia y flexibilidad de los instrumentos comerciales. En cuanto al fomento de las inversión española, se priorizaban los proyectos de infraestructura que encuadraran dentro de los planes de inversión de los Estados africanos y los proyectos regionales africanos de cooperación multilateral, que incentivaran las actividades que permitan el desarrollo empresarial los mismos, y se priorizaban las empresas que funcionaran como agentes impulsoras de cambio y mejoraran las condiciones de vida de los países africanos.

España intentaba impulsar políticas y acciones que contribuyeran con el desarrollo económico de África Subsahariana, que redujeran la pobreza, crearan empleo, mejoraran la inserción de los países africanos en la economía mundial, aumentando su capacidad exportadora y de negociación de acuerdos internacionales. Además, el PAII buscaba promover la actividad pesquera, mediante inversiones pesqueras españolas en los Estados de África Subsahariana, la firma de acuerdos pesqueros, el impulso de acciones bilaterales y a nivel comunitario que contribuyan con el desarrollo pesquero africano, y la cooperación científico-técnica; y todas aquellas acciones destinadas a mejorar la seguridad energética de la región subsahariana (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

La consolidación de la asociación con África en materia migratoria fue el cuarto objetivo general del Plan.

“La migración constituye un desafío que, bien gestionado, se convierte en una excelente oportunidad de desarrollo, acercamiento y enriquecimiento mutuo de nuestras sociedades” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 58).

Las líneas de acción que se adoptaron para este objetivo fueron: organización de la migración legal, mediante la consolidación y el perfeccionamiento de los mecanismos existentes y la contratación de trabajadores en origen, de acuerdo a la capacidad del mercado laboral español y en cumplimiento de los Acuerdos Marco bilaterales de Cooperación Migratoria firmado con los países de África Subsahariana, y el apoyo de las iniciativas que busquen mejorar los servicios de empleo en los países de origen, para una correcta gestión de los flujos migratorios; lucha coordinada contra la inmigración ilegal y las mafias que trafiquen seres humanos, a través del apoyo a las políticas, estructuras y servicios nacionales y regionales africanos, reformas legislativas y normativas que luchen contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas, el fortalecimiento y generación de capacidades materiales e institucionales de todos aquellos organismos encargados de luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas, la cooperación en materia policial de España con los países de origen y tránsito de los migrantes, y la promoción de programas e iniciativas de prevención de inmigración irregular de menores no acompañados; migración y desarrollo, mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales que diseñen e implementen políticas públicas migratorias que apoyen estrategias regionales y nacionales de creación de riquezas, formación y fomento del empleo y que mejoren las condiciones de vida.

En este sentido, se apoyó el establecimiento de mecanismos en los países de origen y tránsito que maximizaran los efectos positivos de las migraciones y redujeran las consecuencias negativas sobre el desarrollo, se promovieron los espacios de diálogo, de coordinación y articulación entre el sector público, privado, sociedad civil y asociaciones de migrantes, en materia de migración y desarrollo, entre otras (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

Otro de los objetivos que España buscaba mediante el PAII era impulsar todas aquellas políticas y estrategias de cooperación con África Subsahariana que se llevaran a cabo en el seno de organismos multilaterales, regionales africanos y en la UE, y fomentar la coordinación de los procesos e iniciativas entre los países africanos, europeos y de otras regiones.



A través de este Objetivo V, de carácter instrumental, España tratará de contribuir al cumplimiento de los demás objetivos del presente Plan –incluidos los objetivos transversales–, en coherencia y de forma complementaria al trabajo que se lleva a cabo en el plano bilateral con África Subsahariana (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 60).

Para lograr este objetivo, España debía reforzar su papel en los organismos y espacios multilaterales y regionales relacionados con África, a través del apoyo a organismos multilaterales, programas y fondos que trabajen con África, promoviendo la participación de España en sus procesos de toma de decisiones, el apoyo a organismos continentales y regionales africanos, los procesos de integración regional en África, etc; tener una participación activa en las políticas de la UE hacia África, aprovechando su Presidencia en dicho organismo supranacional durante el año 2010; y potenciar la presencia de expertos y funcionarios españoles en las instituciones comunitarias y en los organismos internacionales que trabajan con África y en los organismos regionales africanos (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

La consolidación de la presencia política e institucional española en África, Casa África y otras formas de diplomacia, fue el último objetivo del PAII. España buscaba consolidar su presencia política e institucional en África, mediante la adaptación de las Embajadas existentes hasta ese momento a los retos y a las necesidades que surjan durante el período 2009-2012, y mediante la apertura de nuevas Embajadas, el reforzamiento de los servicios consulares, la adaptación de las Oficinas Técnicas y de Cooperación, Consejerías Económicas y Comerciales y de las Agregadurías sectoriales de Interior, Defensa y Trabajo a la nueva realidad. Con el fin de continuar reforzando su presencia política en África Subsahariana, se fomentó el diálogo político, los encuentros y visitas oficiales de España hacia África y viceversa, y los viajes oficiales de dirigentes y delegaciones entre ambos. Además de estas acciones, se debía fomentar el acercamiento y conocimiento mutuo, el interés por la lengua española en África Subsahariana, y en el ámbito de la diplomacia pública, parlamentaria y social, la celebración de seminarios, viajes y encuentros entre parlamentarios españoles y africanos, y de responsables de instituciones universitarias.

Casa África funcionará como el principal instrumento de diplomacia pública española y europea en los países africanos, debido a “su elevado potencial y su capacidad

para ser un lugar privilegiado de encuentro, diálogo y conocimiento mutuo entre África, Europa y España” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 64). Si bien fue creada durante el PAI, durante el PAII pasó a dotarse de mayor importancia y contenido, impulsando una amplia programación en los ámbitos académicos, social, económico y cultural, que se articularon en torno a los objetivos del PAII (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

#### **4.2.3- Coordinación con el marco normativo comunitario.**

La Primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros de 1985, que creó el régimen de extranjería español, fue el reflejo del ‘espíritu comunitario’ que se estaba gestando en Europa occidental y que se concretó en la firma del Acuerdo de Schengen. Si bien España no formó parte del Acuerdo hasta 1990, su ingreso en la Comunidad Económica Europea (actual UE) en 1985, lo posicionó como el guardián de la frontera sur de Europa. Fue a partir de ese momento que todas las acciones españolas en materia de inmigración estuvieron guiadas por la política migratoria y de cooperación al desarrollo del órgano supranacional.

La coordinación con el marco normativo comunitario fue aún mayor a partir de fines del siglo XX y principalmente con los Planes África I y II. Todas las acciones, estrategias y objetivos establecidos tanto en el PAI, como en el PAII se encuentran en coordinación con los programas, acuerdos, estrategias, conferencias, etc. adoptados por la UE en política migratoria y de cooperación al desarrollo.

El PAI fue diseñado luego de que surgiera a nivel comunitario el enfoque global de las migraciones, el cual planteaba una mirada global del fenómeno migratorio, tan complejo y cambiante. El PAI fue un fiel retrato de este nuevo enfoque, ya que entendía que para combatir la avalancha de inmigrantes subsaharianos que llegaban a las costas española a diario, no solo hacía falta promover la migración legal y prevenir y perseguir a la migración ilegal, sino que además era necesario aplicar una diplomacia fuerte y comprometida con el desarrollo de África Subsahariana.

Durante el PAI y el PAII, el gobierno español trabajó en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito de las migraciones subsahariana, entendiendo que la mejor

forma de afrontar la masiva llegada de inmigrantes a España, era abordando las causas fundamentales de la migración, mediante el diseño de políticas y programas que integren las cuestiones migratorias y de desarrollo.

El desarrollo de África Subsahariana fue uno de los objetivos primordiales de ambos planes, principalmente del PAII. Ya en el Acuerdo de Cotonou, del año 2000, la UE establecía relaciones privilegiada con los países africanos, objetivo que luego se repitió en la Política Europea de Vecindad, del año 2004, la cual se basó en el compromiso mutuo de valores como la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible de África.

Luego, en el año 2005, con el comunicado de ‘Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio’, la UE asumió un compromiso político explícito y sistemático con la cooperación para el desarrollo. Este compromiso se afianzó con la puesta en marcha de la Estrategia para África; la Conferencia de Rabat del año 2006, la cual representó un hito histórico, ya que fue la primera Conferencia Ministerial UE-África sobre migración y desarrollo; y con las II y III Cumbres UE-África del año 2007 y 2010. Los PAI y PAII son un claro reflejo del compromiso asumido por la UE con el desarrollo del continente africano.

A modo de conclusión, se puede decir que luego de la crisis financiera mundial de 2008 se produjo una intensificación de las políticas de control migratorio, los esfuerzos del gobierno español se centraron en la reducción de la entrada de inmigrantes y en la disminución del número de residentes. Pero, al mismo tiempo que se endurecía la política migratoria para los inmigrantes que intentaban ingresar o residían en España, aumentaban las políticas de cooperación, principalmente hacia África Subsahariana. Esto se vio reflejado en la Plan África II.

En lo que respecta al cumplimiento de los lineamientos comunitarios de política migratoria y de cooperación al desarrollo para África Subsahariana, España fue el mejor alumno que tuvo la UE.

## **CAPÍTULO 5: Políticas de Cooperación al Desarrollo y de control migratorio de España hacia Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde.**

Las dimensiones de cooperación al desarrollo y de control migratorio ocuparon un lugar preponderante en la política migratoria española hacia África Subsahariana, las cuales se canalizaron mediante el PAI y, con mayor intensidad, en el PAII. A su vez, los esfuerzos por llevar adelante estas políticas fueron mayores con respecto a los Estados de Mauritania, Malí, Senegal y Cabo Verde, debido a que eran considerados prioritarios en ambos Planes por tratarse de países que sirven de tránsito de las migraciones provenientes del resto del continente africano.

### **5.1- Políticas de cooperación al desarrollo y de control migratorio hacia Mauritania.**

La cercanía de las costas mauritanas a las españolas, convierten a este país en una de las principales rutas de tránsito de las migraciones provenientes del resto del continente. Además, Mauritania tienen una gran relevancia en el plano regional, por lo tanto, estos motivos lo convierten en un país de elevado interés para España.

Las tradicionalmente buenas relaciones bilaterales con Mauritania, a sólo 900 kilómetros de las costas canarias, han ido diversificándose en los últimos años, sobre todo desde 2005. Unas relaciones tradicionalmente centradas en la pesca y en la cooperación al desarrollo se han ido ampliando a la cooperación en materia de inmigración, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, el fomento de las inversiones y la cooperación en el ámbito de la defensa (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, p. 4).

Durante el PAI, Mauritania se encontraba dentro de los países de interés prioritario. Dentro del marco del Plan, en el año 2006, el Consejo de Ministros le consedió dos créditos que ayudarían con el desarrollo de Mauritania, uno de ellos para la financiación de electrificación rural con energía solar y otro de ayuda humanitaria de emergencia. Además, ese mismo año se llevaron a cabo convenios de extradición, de asistencia a personas detenidas y traslado de personas condenadas, y de asistencia judicial en los ámbitos de civil, comercial y penal.

Durante el año 2008, en Consejo de Ministros aprobó un programa de conversión de la deuda entre España y Mauritania “por un importe de 29,7M\$, que contempla un 40% de conversión de deuda por inversiones públicas para proyectos seleccionados de común

acuerdo por ambas partes a través de un Comité Bilateral” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016), y la condonación del servicio de la deuda de este país; y autorizó la firma del ‘Tratado de amistad, buena voluntad y cooperación entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania’ (Azkona, 2011).

Además, en el año 2007, se firmaron en Madrid un Memorando de Entendimiento de Coordinación y Colaboración de la Lucha contra la Migración Clandestina por Vía Marítima y para el Savamento de Vida en el Mar y un Acuerdo de Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales.

Luego de la crisis económica-financiera mundial de 2008 y dentro del marco del PAII para el período 2009-2011, España continuó con las política de cooperación al desarrollo existentes hasta el momento y reafirmó y duplicó sus esfuerzos por llevar adelante políticas de control migratorio en Mauritania, no solo en términos políticos, sino que también mediante apoyo material y financiero, entendiendo que de esta manera se aliviaría la presión migratoria provenientes del continente africano. Entre las principales acciones se encontraban los cursos de formación específicos sobre aviones C-212 españoles a militares mauritanos a lo largo del año 2009, los cuales fueron entregados por España a las autoridades de Mauritania; se continuó con las actividades de formación pesquera y con la campaña oceanográfica del buque Vizconte Eza; se fomentó la colaboración entre los Centros de Control de ambos Estados; se firmó un Acuerdo entre otros. En lo que respecta a la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD) Bilateral directa, durante el período 2009-2011, se gastó más de 8 millones de euros para la mejora de un puerto de alto interés para las políticas migratorias y pesqueras españolas (Azkona, s.d; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

En el año 2011 se firmó un acuerdo de supresión recíproca de de visados en pasaportes diplomáticos, debido al constante incremento en el ritmo de intercambio de visitas y viajes de alto nivel entre ambos Estados en los últimos años. En el año 2014 comenzaron a ponerse en marcha patrullas terrestres conjuntas entre la Gendarmería y la Guardia Civil y, para reforzar el trabajo en materia de seguridad y control migratorio, durante el año 2015, se firmó un Convenio para la Cooperación en materia de Seguridad y España se comprometió a aportar una subvención de 50.000 de euros para el Fondo

Fiduciario de la OTAN para Mauritania, para la destrucción de munición y proyectiles obsoletos y la construcción de depósitos de munición y armamentos ligeros. La excelente cooperación en materia de lucha contra la inmigración ilegal se ve reflejada en la reducción progresiva de inmigrantes a las costas canarias: “31.678 en 2006, 9.181 en 2009, 196 en 2013, hasta que en el año 2014 no llegó ninguna embarcación procedente de Mauritania a las costas españolas” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, p. 5).

En lo que respecta a las políticas de cooperación al desarrollo, Mauritania siguió entando entre los países de asociación prioritario para el IV Plan Director de Cooperación Española (2013-2016), el cual se centró en tres áreas temáticas prioritarias: “Servicios Sociales Básicos (Salud), Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria y Nutricional; y Gobernabilidad Democrática, considerándose los sectores de Género en Desarrollo y el de Medioambiente como prioridades transversales” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, p. 5).

Durante el año 2015, se llevaron a cabo proyectos conjuntos entre España y Mauritania para promover la coordinación de trabajo de las organizaciones de mujeres en Mauritania y para sensibilizar sobre la mutilación genital femenina y un proyecto para la mejora del acceso al consumo de pescado de la población mauritana, lo que les permitió acceder a sus propios recursos pesqueros a un precio más ventajoso. Además, se llevó a cabo la firma de un Memorandum de Entendimiento (en adelante MOU) de consultas políticas, el cual sustituyó al Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmado en 2008, un MOU en materia de agricultura, desarrollo rural y ganadería, un MOU en materia de cooperación turística y una Declaración de Intenciones para la recuperación de especies extinguidas localmente (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

## **5.2- Políticas de cooperación al desarrollo y de control migratorio hacia Malí**

“Su importancia política y su relevancia estratégica como país de origen y tránsito de la migración subsahariana con destino a Europa, hacen que Malí sea considerado como

país de interés prioritario para la acción exterior de España” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 98).

Durante la vigencia del PAI, en el año 2006 se crearon una Misión Diplomática Permanente de España en Malí y una Oficina Técnica de Cooperación, la cual se puso en marcha en el año 2008. Ello, junto a la apertura de una Embajada en Bamako (capital maliense) y a los frecuentes intercambios de visitas de representantes gubernamentales, representó el salto cualitativo que experimentaron las relaciones entre ambos Estados a lo largo de los últimos años. A lo largo del año 2007 se suscribieron tres acuerdos sobre relaciones políticas, de cooperación al desarrollo y de gestión de los flujos migratorios, los cuales se concretaron el año 2008 con la firma de un Memorando de Entendimiento Político, un Acuerdo Marco para la Regulación y Gestión de los Flujos Migratorios y un Acuerdo Marco de Cooperación al Desarrollo, en el marco del cual se firmó la I Comisión Mixta Hispano-Maliense de Cooperación para el Desarrollo para el período 2008-2010.

La cooperación entre ambos Estados en materia migratoria también llevó que se concretara la modernización de 17 puestos fronterizos malienses; se organizaran seminarios, cursos de formación de formadores sobre el terreno y de especialización de agentes malienses en España; se fomentara la participación de agente malienses en foros internacionales de Policía y de la Agencia Europea FRONTEX; y se contribuyera financieramente con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Malienses en el Exterior (Azkona, 2011; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

En lo que respecta a las políticas de cooperación al desarrollo durante el PAII se llevaron a cabo las siguientes acciones: el envío de misiones parlamentarias para las elecciones a realizarse en Malí, principalmente las previstas para el año 2012; el apoyo de España en el desarrollo de infraestructura, en minería y turismo; el reforzamiento y modernización de las instalaciones hospitalarias en Bamako; el financiamiento de un programa de salud reproductiva en el año 2009; se impulsaron programas de formación profesional; se llevó a cabo un proyecto para fomentar la conservación y comercialización de productos agrícolas, así como también para mejorar las capacidades productivas del sector agrícola; y se creó en Bamako el primer Centro de Formación Técnica Especializada

de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en África Subsahariana (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

En lo que respecta a las políticas de control migratorio se pueden mencionar el apoyo por parte de España al fortalecimiento institucional del Ministerio de los Malienses en el Exterior y de la Integración Africana. En el año 2009, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación impulsó un programa integral de codesarrollo, junto con Francia y la Comisión Europea, que pretendió contribuir con el desarrollo económico y social de los principales países de origen y tránsito de las migraciones que tuvieran como destino España. La creación de un Centro de Información y Gestión Integral de las Migraciones, cuya titularidad estuvo a cargo de Malí y su financiamiento a cargo de la Comisión Europea, tuvo como objetivo: mejorar los conocimientos sobre las cuestiones migratorias, mediante el asesoramiento de los inmigrantes en sus países de origen y mayor información acerca de las condiciones jurídicas de la migración; apoyar el retorno voluntario de los migrantes, favoreciendo la integración social laboral en el país de origen; reforzar el papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus comunidades; sensibilizar sobre los riesgos de la emigración irregular, entre otros (Azkona, s.d; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

En el año 2015 se firmó la II Comisión Mixta Hispano-Maliense de Cooperación para el Desarrollo para el período 2016-2018, la cual “ha sido un hito fundamental para volver a dotar de un marco jurídico adecuado a la relación de cooperación con el país” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, p. 6). Además, la AECID continuó desarrollando sus programas de cooperación directa con las instituciones malienses en diferentes ámbitos, en colaboración con numerosas ONG de desarrollo españolas e internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

### **5.3- Políticas de cooperación al desarrollo y de control migratorio hacia Senegal**

“El peso específico de Senegal, su importancia regional y continental y su proximidad a España justifican la consideración de país de interés prioritario para la acción exterior de España” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 96).



Durante el PAI, en el año 2006, se llevó a cabo una reducción de la deuda derivada de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), otorgados por el gobierno de España, hasta un límite de 12.221.919,24 dólares o la concesión de un crédito de hasta 20.000 millones de euros para financiar proyectos de desarrollo con cargo al FAD; además, el Consejo de Ministros acordó la realización de una campaña publicitaria y de comunicación en Senegal sobre inmigración irregular. Luego de que se lograra el Acuerdo Básico de cooperación en el año 2006, el monto de la AOD de España hacia Senegal superó los 225 millones de euros (Azkona, 2011; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

En el año 2007 se creó una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar; la Oficina técnica de Cooperación de Dakar fue reforzada con la incorporación de cuatro nuevos responsables de programas y dos nuevos responsables de proyectos; y el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo de condonación del servicio de la deuda senegalesa derivada de créditos de la FAD hasta un límite de 1.956.419 euros.

En el año 2008, el Consejo de Ministros aprobó el programa de conversión de la deuda suscrita entre ambos Estados y la condonación del servicio de la deuda de Senegal derivadas de créditos de la FAD hasta un límite de máximo de 29.809.352 dólares y 46.170.500 euros. Ese mismo año, España y Senegal aprobaron el Acuerdo Marco de Cooperación, el Acuerdo Marco de Cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad no acompañados, su protección, repatriación y reinserción y un acuerdo del Consejo de Ministros por el cual se aprobó ayuda humanitaria de emergencia por un importe de 146.000 euros para Senegal (Azkona, 2011; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

A partir del año 2009, con la entrada en vigencia del PAII y luego de la crisis financiera mundial de 2008:

España y Senegal seguirán manteniendo un alto nivel de cooperación en materia migratoria, a través de los tres pilares del enfoque global de la migración: la lucha contra la inmigración ilegal, en especial mediante el operativo FRONTEX y el sistema de intercambio de información SEAHORSE Network; la promoción de la migración legal mediante el establecimiento de procedimientos de contratación en origen, especialmente

en el sector agrícola y pesquero; y la puesta en marcha de iniciativas en el ámbito de migración y desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 97).

Senegal fue, junto a España, uno de los principales promotores de las Conferencias euroafricanas sobre migración y desarrollo: “Ambos países copresidieron la Reunión de Expertos de migración y desarrollo, celebrada en Dakar en julio de 2008, y a propuesta de España Senegal albergará la III Conferencia Euroafricana de migración y desarrollo que tendrá lugar en 2011” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 97).

Con respecto a las políticas de cooperación al desarrollo, a partir del año 2009, se produjo una profundización y una intensificación de las mismas por parte de España, comenzando con la firma de la I Comisión Mixta de Cooperación entre Senegal y España, la cual tuvo vigencia hasta el año 2012.

Senegal es uno de los países de África Subsahariana que mayores fondos recibe por parte de la cooperación española. Los principales proyectos que se destacaron durante el PAII fueron: la creación de cinco Escuelas Taller en la región de Saint-Louis; la aprobación, en el marco del Plan REVA<sup>10</sup>, de una línea de crédito de la FAD por diez millones de euros para la realización de nuevos Polos de Desarrollo agrícola en distintas localidades del país; los proyectos de apoyo a la capacitación e inserción laboral en el sector de la pesca y al centro de formación Sebikotan dirigido a menores vulnerables; el aporte de fondos a organismos multilaterales por parte de España para la concreción de los ODM en Senegal; entre otros.

Sumado a ello, las distintas empresas españolas radicadas en Senegal realizaron importantes trabajos de infraestructura en la región de Dakar y en los sectores de la pesca y el turismo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

En el año 2013 se firmó la II Comisión Mixta para el período 2014-2017. Los dos sectores prioritarios de la cooperación al desarrollo española para Senegal fueron la consolidación de los procesos democráticos y el Estado de Derecho y la promoción de

---

<sup>10</sup> El Plan de Retorno a la Agricultura (REVA) es un plan de desarrollo rural para Senegal, que tiene por objetivo crear las condiciones físicas e institucionales para el ejercicio de actividades de producción agrícola, que aseguren el mantenimiento sostenible de las zonas rurales y la fijación de la población (Agencia Nacional del Plan de Retorno a la Agricultura, 2009).

oportunidades para los sectores más pobres de la población, con especial énfasis en el desarrollo rural (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

#### **5.4- Políticas de cooperación al desarrollo y de control migratorio hacia Cabo Verde**

España y Cabo Verde poseen claros e importantes intereses compartidos, como la necesidad de intensificar la cooperación, con el fin de dar una respuesta adecuada al fenómeno de la migración, la lucha contra los tráfico ilícitos, el fomento de las relaciones comerciales o la inversión directa en el país (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016, p. 6).

La ubicación geoestratégica de Cabo Verde y su condición de Estado insular y archipelágico, lo sitúa como uno de los principales puntos de paso de tráfico ilícitos entre África y Europa, por ello se sitúa entre los países de interés prioritario para su política exterior.

Las relaciones entre España y Cabo Verde son estrechas y en los últimos años se han visto reforzadas con la apertura de la Embajada española en Praia (2007) y con la decisión recíproca del Gobierno caboverdiano de abrir una Misión permanente en Madrid (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p.108).

En el año 2007 se celebró la IV Comisión Mixta, la cual permitió incrementar notablemente la ayuda al desarrollo destinada a Cabo Verde por parte de España y se creó una Oficina Técnica de Cooperación, con el fin de reforzar el seguimiento y ejecución de la cooperación. Además, España comenzó a prestar apoyo presupuestario directo al sector medioambiental y en el de ayuda a la recuperación del patrimonio artístico y cultural de Cabo Verde.

A lo largo de los años 2007 y 2008 España y Cabo Verde firmaron “un Acuerdo-Marco de Cooperación en materia Migratoria; un Memorando de Entendimiento Político; tres acuerdos en materia de cooperación judicial internacional; un Memorando de Entendimiento de Vigilancia Conjunta de Espacios Marítimos y la II Comisión Hispano-Caboverdiana de Defensa” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009, p. 108).

En el año 2008, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España financió un sistema de gestión de tráfico marítimo, con cargo al FAD (Azkona, 2011; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

Las principales acciones que se llevaron a cabo durante el PAII fueron: la concesión de ayudas para proyectos de infraestructura por una suma de 53 millones de euros; se continuó con la cooperación en el ámbito militar en la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas, tal como lo establecía el Acuerdo de Vigilancia Áero-marítima conjunta; se creó un Centro de Formación Continua y Documentación en Praia; se promovió el intercambio de experiencias entre las industrias pesqueras de ambos países y la formación en el ámbito del control y la certificación de los productos pesqueros; se impulsó la presencia de empresas españolas en los sectores de la pesca y el turismo; España abrió una escuela taller en Santo Antao y una Casa de Canarias en Praia (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009).

Sumados a ello, el Consejo de Ministros llegó a un acuerdo por el que se tomó razón de la ayuda humanitaria de emergencia por un importe de 150.000 euros en el año 2010 y creó una Oficina Consular Honoraria de España en Santa María, en el año 2011; y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación financió un curso de cooperación policial, por una suma de 60.000 euros, y destinó 8.000 euros para los ciudadanos caboverdianos que se encontraban ese año en España (Azkona, s.d).

A modo de conclusión se puede decir que a excepción de Mauritania, donde España direccionó explícitamente sus esfuerzos por intensificar y desarrollar políticas de control migratorio, en Malí, Senegal y Cabo Verde, así como el resto de los países de África Subsahariana, luego de la crisis financiera mundial de 2008, lo que se intensificaron fueron las políticas de cooperación al desarrollo. Sin embargo, como menciona la autora Nerea Azkona, dichas políticas se encuentran subordinadas a las de control migratorio, que el interés de España no es el desarrollo de África Subsahariana, sino que las políticas de cooperación al desarrollo son solo un medio para lograr el control de las fronteras y la reducción de los flujos migratorios subsaharianos (s.d).

## CONCLUSIONES

La primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros de 1985, que creó el régimen de extranjería español, surgió el mismo año en el que Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firmaron del Acuerdo de Schengen, que suprimía las fronteras interiores, a cambio de reforzar las fronteras exteriores. Si bien España se incorporó al mismo en 1990, esta ley evidenció la influencia que los órganos supranacionales tienen en el diseño de las políticas de los Estados.

En la legislación establecida por la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros prevalecía el enfoque policial y era muy restrictiva para los extranjeros. Esto se acentuó luego de que España firmara el Tratado de adhesión a la UE, ya que a partir de ese momento asumió el papel de guardián de la frontera sur de Europa. A partir de su ingreso a la UE, España experimentó una reorientación de su política de inmigración. El gobierno español desarrolló una política más activa a lo largo de la década del '90, aunque siempre manteniendo el carácter restrictivo que se gestó en el Acuerdo Schengen.

La primera reforma legislativa del año 2000, la ley 4/2000, que suponía un avance en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, rápidamente fue remplazada por la ley 8/2000, la cual reforzó los controles internos con el fin de evitar la inmigración ilegal. Luego de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se reactivó e intensificó, tanto en España, como a nivel comunitario, el nexo entre inmigración y seguridad. El control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal volvieron a posicionarse como los objetivos prioritarios de la política migratoria española y ellos se vio plasmado en la ley 14/2000, del año 2003, en la cual primó el blindaje fronterizo y el control de acceso, principalmente de la inmigración ilegal.

A nivel comunitario, mediante el Acuerdo de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Tampere, de los años 1997 y 1999 respectivamente, se intentaron llevar a cabo acciones a favor de la integración social de los migrantes, pero surgieron dificultades con la aproximación de las legislaciones nacionales, las cuales se inclinaban más por el control de los flujos migratorios y la lucha contra la inmigración ilegal. Sin embargo, a pesar de ello, la UE estaba convencida de que la mejor forma de llevar adelante una inmigración

ordenada y responsable era mediante el desarrollo de los países de origen y tránsito de los migrantes.

Esta nueva mirada, que vinculaba la migración con el desarrollo, se plasmó en el Enfoque Global del año 2005. Este Enfoque lo que planteó fue una perspectiva global del fenómeno migratorio, que abordaba la situación de los migrantes a escala europea, mediante política exhaustivas y coherentes con todos los aspectos migratorios y que promoviera la cooperación y asociación con los países en vías de desarrollo, con un fuerte énfasis en ámbito del desarrollo. Este Enfoque Global se centró en tres pilares: promover la migración legal, prevenir y perseguir la migración irregular y optimizar el vínculo entre migración y desarrollo, poniendo un gran énfasis en este último.

El Plan África I fue diseñado por el gobierno español luego de que surgiera a nivel comunitario el enfoque global de las migraciones y fue un fiel retrato del mismo, ya que entendía que para combatir la avalancha de inmigrantes subsaharianos que llegaban a las costas española a diario, no solo hacía falta promover la migración legal y prevenir y perseguir a la migración ilegal, sino que además era necesario aplicar una diplomacia fuerte y comprometida con el desarrollo de África Subsahariana.

El PAI también fue el reflejo de los compromisos asumidos por la UE con África en la I Cumbre UE-África, el Acuerdo de Cotonou, el comunicado ‘Coherencias de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio’, la Estrategia UE-África y en la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre la Migración y el Desarrollo. Mediante estos compromisos la UE establecía relaciones privilegiadas con los países africanos, las bases para mejorar el impacto de las políticas europeas en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo y poder cumplir con los ODM y forjaron un compromiso político para trabajar en estrecha asociación sobre la migración y sus conexiones con el desarrollo.

Fue a partir del PAI que España dejó de tener en cuenta solo la promoción de la migración legal y prevención y persecución de la inmigración irregular mediante mecanismos de control y de regulación internos, los cuales eran ineficaces en su cometido, para considerar además optimizar el vínculo entre migración y desarrollo y una gestión de

las migraciones de manera coordinada y en colaboración con los países de origen y tránsito de los migrantes. Teniendo en cuenta la definición de política migratoria que nos brindan los autores Mármora (2002) y Mitchell (1989), considero que a partir del PAI España dejó de visualizar la política migratoria como una cuestión meramente de interna y de la baja política, para centrarse en su carácter internacional. No solo su compromiso supranacional con la UE guió su política migratoria, sino que también lo hicieron los acuerdos bilaterales (ANG) firmados durante el PAI.

Siguiendo esta línea, los autores Lopez Sala (2005) y Gutierrez (2012), hablan de la influencia que tienen los órganos supranacionales e internacionales en el diseño de las políticas de sus Estados miembros, pero además consideran que para mejorar la eficacia de la política migratoria, es necesaria la intensificación de las relaciones entre países de origen y destino en su regulación. Esto fue uno de los objetivos del PAI, ya que España comenzó a trabajar en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito de las migraciones subsaharianas, teniendo en cuenta su estructura social y económica, para poder llevar a cabo una política de gestión de los flujos migratorios más eficaz, que optimice el vínculo entre migración y desarrollo.

En respuesta al primer objetivo del presente TFG, considero que la política migratoria española es un claro reflejo del marco normativo comunitario. Todas las acciones, estrategias y objetivos de la política migratoria de España se encuentran en coordinación con los programas, acuerdos, estrategias, conferencias, etc., adoptados por la UE en política migratoria y de cooperación al desarrollo, principalmente a partir del siglo XXI y con los Planes África I y II.

La llegada de la crisis financiera mundial en el año 2008 significó un gran golpe para la economía española, principalmente para el sector de la construcción, el cual empleaba en su mayoría mano de obra inmigrante. Las altas tasas de desempleo, producto de la crisis, provocaron el recelo de la población española hacia el colectivo migrante, debido a que se intentaba defender la mano de obra local. En este sentido, también hubo una reacción por parte del Gobierno de España, ya que se produjo un giro en la práctica de los mecanismos utilizados por el gobierno en un sentido defensivo y protector del empleo de los trabajadores españoles, comunitarios y de los residentes legales.

Luego de la crisis los esfuerzos del gobierno español estuvieron dirigidos hacia una gestión más ordenada de las migraciones laborales, como se pudo observar en una nueva reforma de la Ley de Extranjería del año 2009, la Ley Orgánica 2/2009, y en la serie de medidas anunciadas que tenían como objetivo reducir la entrada de inmigrantes y disminuir el número de residentes.

En respuesta a los objetivos dos y tres del TFG, considero que la crisis financiera mundial de 2008 provocó un gran retroceso en los derechos de los migrantes, las medidas de control migratorio comenzaron a recobrar fuerzas, junto con los recortes en educación, sanidad, servicios sociales de los migrantes. El deterioro en la situación económica y social de España y las medidas restrictivas adoptadas por el Estado, provocaron una reducción en la entrada de migrantes y un aumento en el número de salida de extranjeros del país.

Sin embargo, al mismo tiempo que se endurecía la política migratoria para los inmigrantes que intentaban ingresar o residían en España, aumentaban las políticas de cooperación, principalmente hacia África Subsahariana, las cuales se vieron plasmadas en el Plan África II y el III Plan Director de la Cooperación Española, para el período 2009-2012. Ambos se comprometían a cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio y a hacerle frente a los nuevos desafíos a los que tenía que hacer frente el continente africano luego de la crisis económica y financiera mundial de 2008, promoviendo una política integral de desarrollo.

El Plan África II fue el compromiso que España asumió luego de la crisis financiera mundial de 2008 de construir una política global y solidaria hacia África Subsahariana. Buscó consolidar los avances realizados en el Plan África I, para luego actualizar cada uno de sus objetivos e introducir mejoras concretas, como el refuerzo del enfoque regional en África, la inclusión de nuevos objetivos transversales, la introducción de avances en la sistematización de los instrumentos y en los mecanismos de seguimiento y de participación social.

La intensificación de las políticas de cooperación al desarrollo con África Subsahariana, como se puede evidenciar en los cuatro casos de estudio, se condicen con el endurecimiento y el giro restrictivo que adoptaron las nuevas leyes y mecanismos de



extranjería que adoptó el gobierno de España luego de la crisis financiera mundial de 2008. Encuentro la respuesta a esta contradicción entre el aumento de los mecanismos de control migratorio y el aumento en la cooperación hacia los Estados de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde en la concepción que España y la UE tienen de la cooperación al desarrollo. Siguiendo las definiciones de los autores Azkona (2009; 2013) y Carballo de la Riva (2009), ambos conciben el desarrollo de África Subsahariana como una medida que contribuye a frenar las migraciones. La asociación entre los países de origen, tránsito y destino de dichas migraciones para erradicar la pobreza, promocionar un desarrollo humano sostenible y el co-desarrollo, contribuían a frenar las migraciones forzadas. Veían, por lo tanto, a la cooperación al desarrollo como una herramienta que contribuía a frenar los flujos migratorios.

Se produce, por lo tanto, una instrumentalización de las políticas de cooperación al desarrollo a favor de las de control migratorio. Considero que las medidas internas adoptadas luego de la crisis para frenar los flujos migratorios provenientes de África, además de que fueron una respuesta improvisada a la misma, no serían suficientes una vez que la economía española volviera a recobrar fuerzas, por lo tanto la mejor forma que el gobierno español contempló para ponerle freno a las migraciones provenientes del continente africano fue a través del desarrollo del mismo. En este sentido, Azkona (2011) consideran que el PAII fue solo una nueva forma de continuar con la externalización de la frontera sur de europea y de instrumentalización de la ayuda para el desarrollo de África a favor de las políticas de control migratorio.

España entendía que la promoción y la defensa de los Derechos Humanos y del desarrollo humano, de la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental y la adaptación al cambio climático contribuirían a evitar el movimiento forzado de los migrantes africanos hacia los países más desarrollados. Estos tres objetivos transversales del Plan África II, junto con el apoyo a la consolidación de la democracia y de la paz y la seguridad en África, conducirían al fortalecimiento de los Estados africanos, evitando de esta manera el traslado de su población.

A su vez, la lucha contra la pobreza y la promoción de los intercambios comerciales, de la inversión española y de los intereses de las empresas españolas en

África, mediante el desarrollo del sector rural y la actividad pesquera principalmente, mejorarían las condiciones de vida de la población y crearían oportunidades laborales. Los africanos ya no tendrían que trasladarse hacia España en busca de mejores condiciones de vida.

En el objetivo cuatro del PAII se puede visualizar con mayor claridad esta instrumentalización de la cooperación al desarrollo a favor de frenar los flujos migratorios provenientes de África y de la externalización de la frontera Española, ya que se pretendía consolidar la asociación con África en materia migratoria mediante mecanismos de control en los países de origen y tránsito y mediante acciones que ayudaran con el desarrollo del continente y contribuyeran, de esta manera, a frenar las migraciones.

Por último, la consolidación de la presencia política e institucional de España en África, el refuerzo de su papel y la promoción de su participación en los distintos mecanismos multilaterales y regionales del continente africano, son una evidencia de su búsqueda por tener mayor influencia en la toma de decisiones del continente africano.

A modo de respuesta del interrogante planteado en el presente TFG: ¿Cuáles son los cambios que se producen en la política migratoria desarrollada por España, en la dimensiones de cooperación al desarrollo y de control migratorio, hacia los Estados de Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, a partir de la crisis financiera mundial de 2008? Arribo a la conclusión de que, si bien existe una línea de continuidad entre el Plan África I y II, luego de la crisis financiera mundial de 2008 se intensifican los esfuerzos por parte de España en desarrollar los países de origen y tránsito de las migraciones subsaharianas, centrándose en los de interés prioritario, como son Malí, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, para poder frenar los flujos migratorios provenientes de dichos Estados.

En este sentido, el interés español no está en el desarrollo en sí de los países africanos, sino en el desarrollo como un mecanismo para frenar las migraciones provenientes del mismo. Esto, a su vez, se condice con el endurecimiento de las leyes, de los mecanismos de control migratorio y el recorte en los derechos de los migrantes a nivel interno y con la externalización de frontera española hacia el continente africano, mediante el refuerzo de los mecanismos de control de sus fronteras.

## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional del Plan de Retorno a la Agricultura. (2009). *REVA L'Agriculture "le Nouveau Business*. Recuperado el 10/02/2017 en <http://www.anreva.org>

Agrela, B.; Dietz, G. (2005). Emergencia de regímenes multinivel y diversificación público-privada de la política de inmigración en España [*Versión electrónica*], *Migración y Desarrollo*, (4), 20-41.

Alamitos Hervás, M. A. (2010). Aproximación a las Relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana a partir del Análisis de las cumbres UE-África [*Versión electrónica*], *Comentario UNISCI*, (45).

Alonso, M.; Furio Blasco, E. (2007). España: de la emigración a la inmigración [*Versión electrónica*], *HAL*, (19).

Álvarez Acosta, M. E. (2008). La política migratoria de la Unión Europea hacia África Subsahariana: ¿contradictoria con su realidad demográfica? [*Versión electrónica*], *Novedades en Población*, 4, (7).

Azkona, N. (s.d). El II Plan África o cómo continuar con las políticas de externalización de la frontera sur europea y de instrumentalización de la AOD española [*Versión electrónica*]. (s.d).

Azkona, N. (2011). *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África durante la ejecución del primer Plan África*. España: ALBOAN y ENTRECULTURAS.

Azkona, N. (2013). La implementación del concepto de desarrollo en las políticas de cooperación al desarrollo y en materia migratoria [*Versión electrónica*], *Estudios Internacionales*, (176), 73-96.

Bar Cendón, A. (2010). La nueva constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los tratados constitutivos [*Versión electrónica*], *Teoría y Realidad Constitucional, UNED*, (25), 167-210.

Banco de España. (2008). El impacto de la crisis financiera sobre la economía española [*Versión electrónica*], *Informe Anual*, (47).

Bertozzi, S. (2008). Política migratoria europea: ¿Una estrategia global o un acuciante problema doméstico? [*Versión electrónica*], *Fundación CIDOB*, 18-38.

Carballo de la Riva, M. (2009). Migraciones y Desarrollo: la incidencia de África Subsahariana en la Agenda Política [*Versión electrónica*], *Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid*, (13).

Colectivo Ioé. (2001). Política migratoria española en el marco europeo [*Versión electrónica*], *Éxodo*, (58), 30-40.

Consejo de la Unión Europea. (2008). *Pacto Europeo Sobre Inmigración y Asilo*. Bruselas, Bélgica: LIMITE ES.

Consejo de la Unión Europea. (2010). Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano [*Versión electrónica*], *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Comisión Europea. (2009). *Su guía sobre el Tratado de Lisboa*. España: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia - Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

D'Anglejan, S. (2009). Migraciones internacionales, crisis económica mundial y políticas migratorias. ¿Llegó la hora de retornar? [*Versión electrónica*], *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, (14), 7-36.

Delgado Godoy, L. (s.d). La inmigración en Europa: realidades y políticas [*Versión electrónica*], *Unidad de Políticas Compradas, Universidad Rey Juan Carlos*, (02-18).

De Micco, P.; Rey, B. (2016). La Política Europea de Vecindad [*Versión electrónica*], *Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo*.

Fajardo del Castillo, T. (2006). La Conferencia Ministerial Euro-Africana de Rabat so la Inmigración y el Desarrollo. Algunas reflexiones sobre la política de inmigración de España y de la UE [*Versión electrónica*], *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (25), 913-943.

Fernández Rozas, J. C. (2005). Génesis y constitucionalización de la Política Migratoria en la Unión Europea [*Versión electrónica*], *AEDIPr*, V, 223-251.

Frattini, F. (2007). La política de migración de la EU: del Programa de la Haya a los importantes logros actuales [*Versión electrónica*], *Mediterráneo Económico*, (12), 189-200.

Garcialoro, G. (2008). Los ejes de la Política Migratoria en la Unión Europea [*Versión electrónica*], *Papeles del Este*, (17), 21-38.

Grau Pineda C. (2011). El impacto de la crisis económica sobre la gestión de los flujos migratorios laborales en España [*Versión electrónica*], *TEMAS LABORALES*, (109), 73-110.

Guerrero, F. (2007). Las relaciones UE-África y la futura asociación estratégica: realpolitik con piel de cordero [*Versión electrónica*], *Observatorio de Política Exterior Europea*, (27).

Gutiérrez, S. (2012/05). *Hacia el diseño de políticas integrales para la protección de los derechos de las personas migrantes trabajadoras*. Presentado en Seminario-Taller para el

Fortalecimiento de las Capacidades de las Autoridades Consulares en la Protección de los Derechos Laborales de las Personas Migrantes Trabajadoras. Managua, Nicaragua.

Hernández Sampieri, C. R.; Fernández Collado, C.; Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGraw – Hill.

Hortefeux, B. (2008). Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo [*Versión electrónica*], *Mission Communication*, (101).

Izquierdo, M.; Jimeno, J. F.; Lacuesta, A. (2014). Los flujos migratorios en España durante la crisis [*Versión electrónica*], *Boletín Económico, Banco de España*, 53-62.

Laborie Iglesias, M. A. (2010). La Cumbre Unión Europea – África [*Versión electrónica*], *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (25).

Laffaye, S. (2008). La crisis financiera: origen y perspectivas [*Versión electrónica*], *Revista de Comercio Exterior e Inmigración*, (13).

López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona, España: Anthropos.

López Sala, A. M. (2007). La política española de inmigración en las últimas dos décadas. [*Versión electrónica*], *Departamento de Sociología, Universidad de Laguna*.

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: OIM – Paidós.

Mármora, L. (1997). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Alianza.

Millán, N.; Santander, G.; Aguirre, P.; Garrido, A. (2012). *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España, Mecanismos, actores y procesos*. España: 2015 y más.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Plan África 2006-2008. Resumen Ejecutivo*. España.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2009). *Plan África 2009-2012*. España: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2016). *Ficha País Cabo Verde*. España: Oficina de Información Diplomática.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2016). *Ficha País Malí*. España: Oficina de Información Diplomática.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2016). *Ficha País Mauritania*. España: Oficina de Información Diplomática.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2016). *Ficha País Senegal*. España: Oficina de Información Diplomática.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (s.d). *Política Europea de Vecindad*. Recuperado el 17/11/2016 en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/politicaeuropeavecindad/Paginas/indicevecindad.aspx>

Mitchell, C. (1989). International Migration, International Relations and Foreign Policy. *Review of International Migrations*, 23(3), 681-708.

Ocón Galilea, F. J. (2013). *La crisis económica española a partir del 2007*. Trabajo Fin de Grado no publicado. Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de La Rioja.

Organización Internacional para la Migraciones. (2012). Control Migratorio [*Versión electrónica*]. L. Naters (Ed.), Gestión fronteriza integral en la subregión andina (Módulo III). Lima, Perú.

Parlamento Europeo. (1999). *European Parliament*. Recuperado el 17/11/2016 en [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

Parlamento Europeo. (2016). La Política de Inmigración [*Versión electrónica*], *Fichas Técnicas sobre la Unión Europea*.

Pineda Salido, L. (2011). La Crisis Financiera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria internacional [*Versión electrónica*], *Revista Aequitas*, 1, 129-214.

Reyes Heróles Cardoso, R. (2014). Nota: La crisis financiera: orígenes y efectos [*Versión electrónica*], *Gaceta de Economía*, 14, (26).

Sánchez Alonso, B. (2011). La Política Migratoria en España. Un análisis de largo plazo [*Versión electrónica*], *Revista Internacional de Sociología. La inmigración en España: perspectivas innovadoras*, (1), 243-268.

Schulz, N. S. (2006). El Plan África como reflejo de los límites y oportunidades de la cooperación española [*Versión electrónica*], *FRIDE*.

Sorroza Blanco, A. (2006). La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del “espíritu de Rabat” [*Versión electrónica*], *Real Instituto Elcano*.

Torres Pérez, F. (2014). Crisis y estrategia de los inmigrantes en España: el acento latino [*Versión electrónica*], *Revista CIDOB*, (106-107), 215-236.



Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*. Editorial de Las Ciencias.

Wihtol de Wenden, C. (2012). La política migratoria de la Unión Europea: ¿puentes en vez de muros? [*Versión electrónica*], *Quaderns de la Mediterrània*, (17), 137-141.

Zurita González, J.; Martínez Pérez, J. F.; Rodríguez Montoya, F. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México [*Versión electrónica*], *El Cotidiano*, (157), 17-27.



**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O  
GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo 21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Konrad Heit, Juliana Vanessa
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	36.221.762
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	Los cambios en la política migratoria española a partir de la crisis financiera mundial de 2008
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	juliana.konrad@hotmail.com
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
<b>Datos de edición</b> <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)<sup>[1]</sup></i>	SI
<b>Publicación parcial</b> <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
**Firma autor-tesista**

\_\_\_\_\_  
**Aclaración autor-tesista**

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:  
\_\_\_\_\_ certifica  
que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

\_\_\_\_\_  
Firma Autoridad

\_\_\_\_\_  
Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

<sup>[1]</sup> Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscritas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.