

Universidad Pontificia de Comillas



Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo

Trabajo Fin de Máster (Curso 2023-2024)

*Evolución de la gestión de la Cooperación española sobre la
migración de menores del Norte de África.*

*Evolution of the Spanish Cooperation System's management of the
migration of minors from North Africa.*

Autora: Júlia Llobet Pareja

Tutor: Jesús Migallón

Fecha: 20.06.2024

RESUMEN.

Palabras Clave: Migración, menores, Cooperación, Gestión, Externalización.

Este análisis se centra en la evolución de la gestión de la cooperación española respecto a la migración de menores no acompañados del Norte de África. A lo largo del estudio, se analiza la evolución del fenómeno de los menores no acompañados y la confluencia entre el marco legal de la cooperación internacional y el de protección de menores. Se realiza un análisis evolutivo de las políticas y programas implementados por la Cooperación Española en la gestión migratoria, así como un examen de la legislación europea relevante y la creciente presencia de la cuestión migratoria, tanto a nivel nacional como en las agendas internacionales. Finalmente, se presenta un análisis de la gestión actual de la migración, estudiando los principales instrumentos y estrategias que la cooperación española utiliza para abordar este desafío migratorio. Este análisis busca ofrecer una comprensión profunda de las dinámicas y respuestas institucionales ante la migración de menores no acompañados, destacando especialmente los desafíos persistentes en esta área.

ABSTRACT.

Key words: Migration, Minors, Cooperation, Management, Outsourcing

This master's thesis focuses on the evolution of Spanish cooperation management regarding the migration of unaccompanied minors from North Africa. Throughout the study, the evolution of the phenomenon of unaccompanied minors and the confluence between the legal framework of international cooperation and child protection are analyzed. An evolutionary analysis of the policies and programs implemented by Spanish Cooperation in migration management is conducted, as well as an examination of relevant European legislation and the increasing presence of the migration issue both nationally and on international agendas. Finally, an analysis of the current migration management is presented, studying the main instruments and strategies used by Spanish cooperation to address this migratory challenge. This analysis aims to provide a deep understanding of the dynamics and institutional responses to the migration of unaccompanied minors, especially highlighting the persistent challenges in this area.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. Introducción.....	3
CAPÍTULO II. Contexto y antecedentes.....	7
2.1. Migración de menores del Norte de África.....	8
2.2. Confluencia entre el marco legal de los MMNA y la Cooperación Española.....	11
CAPÍTULO III. Análisis evolutivo de las políticas y programas de la Cooperación española en gestión migratoria - Enfoque Europeo.....	14
CAPÍTULO IV. Análisis de la gestión actual de la migración de menores del Norte de África.....	23
CAPÍTULO V. Perspectivas futuras, conclusiones y alternativas.....	29
CAPÍTULO VI. Referencias.....	38
CAPÍTULO VII. Anexos.....	45
Anexo 1. Informante número 1.....	45
Anexo 2. Informante número 2.....	47
Anexo 3. Informante número 3.....	52
Anexo 4. Informante número 4.....	55

CAPÍTULO I. Introducción

Las migraciones no son un fenómeno nuevo. Históricamente, España ha sido durante muchas décadas un país emisor de migrantes. Sin embargo, su posición geográfica y su pertenencia a la Unión Europea la ha ido convirtiendo en un punto clave tanto de tránsito como de destino para migrantes procedentes de todo el mundo, con especial atención a la migración procedente del continente africano. Además, esta condición como país de destino, sobre todo, se ha intensificado por factores como la globalización, las crisis políticas y económicas en los países de origen, y las políticas migratorias de la Unión Europea.

Sin embargo, las recientes perspectivas sobre la migración reflejan una mayor complejidad y ya no se limitan a categorizar a los países únicamente como de origen o destino. España, ha sido y sigue siendo simultáneamente un país de origen, con mucha emigración especialmente durante la crisis de 2008; un país de tránsito, para aquellos que buscan llegar a otros países europeos; y un país de destino.

Estos cambios y transformaciones en las tendencias migratorias empujan a la necesidad, por parte de los Estados y organismos internacionales de actualización continua y ajuste de las políticas y normativas que la regulan y la amparan, para poder llevar a cabo un tratamiento y seguimiento adecuado y acorde a la realidad. O, según desde la posición en la que se analice, para poder combinar de la forma más adecuada y socialmente más aceptable los propios intereses geoestratégicos y económicos con la gestión de la llegada de esas personas. En ese sentido, quizá ese tratamiento acorde a la realidad es el que se traduce en todo el entramado de instrumentos legislativos y políticos aprobados desde hace más de tres décadas, con una intención clara de blindar las fronteras españolas y europeas. Así, la efectividad de este sistema, se traduce en los intentos constantes de acceso irregular¹ a la Unión Europea, que en 2023 conoció sus cifras más altas desde el final de la crisis de acogida de 2016 (Fuentes y Fanjúl, 2024, p 4).

Por otro lado, y como pieza clave del presente análisis conviene introducir el fenómeno de una migración específica, envuelta por una condición de especialidad que la convierte en altamente vulnerable y objeto de actuaciones pluridisciplinares y humanitarias. La fricción entre la condición de menor y de migrante, si además va ligada al plano de la migración irregular, se traduce en una situación de desamparo de uno de los colectivos más vulnerables. En ese sentido, la migración de menores, y más concretamente, de menores no acompañados, es definida por muchos² como un fallo de nuestra sociedad.

Los contextos de desarrollo en los que viven las personas, los lugares a los que se desplazan y los lugares por los que viajan pueden configurar los recursos, las aspiraciones, las

¹ No se pretende enfatizar que la migración irregular tenga más prevalencia que la migración regular; sin embargo, se destaca debido a la obsesión con el blindaje fronterizo frente a esta migración mediante mecanismos que resultan ineficaces, según indican las cifras.

² Organización Internacional para las Migraciones: “La migración de menores no acompañados es una señal alarmante de que los sistemas de protección infantil están fallando en numerosos países, y la comunidad internacional debe redoblar sus esfuerzos para abordar las causas fundamentales que llevan a los niños a migrar solos.” (Unaccompanied Children on the Move, 2011).

motivaciones y las oportunidades de los migrantes y las comunidades. Así pues, la relación entre migración y desarrollo es compleja y específica en cada realidad. En este contexto, la gestión de la Cooperación española sobre la migración ha experimentado una evolución significativa en las últimas décadas, reflejando los cambios de los flujos migratorios, las distintas políticas gubernamentales y los enfoques de desarrollo en las Agendas Internacionales mediante la implementación de distintos instrumentos financieros de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, instrumentos de política exterior de la UE en el ámbito de las migraciones y mecanismos programáticos de la cooperación al desarrollo y la acción exterior española.

Este proyecto de investigación se propone analizar y examinar de manera detallada la evolución de la gestión del Sistema de Cooperación Española en relación con la migración, haciendo hincapié en las posibles especificaciones y disposiciones especiales que existan en relación a la migración de menores no acompañados procedentes del Norte de África (especialmente la migración procedente de Marruecos³, por ser históricamente la principal nación de origen de estos menores).

A través de un enfoque multidimensional, se explorarán las políticas, programas, estrategias y acciones implementadas por España en colaboración con otros actores nacionales e internacionales para entender cómo la Cooperación al Desarrollo española ha abordado este fenómeno migratorio en constante cambio.

El estudio se centrará en identificar y analizar los principales cambios durante la evolución del tratamiento de la movilidad humana, plasmados en las legislaciones migratorias, a nivel nacional y europeo; la evolución y el avance de los planes directores de la cooperación española y su progresiva integración de la cuestión migratoria en ellos; y su reflejo en la agenda internacional, desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y como la migración va convirtiéndose en parte de la agenda internacional.

A partir de esa revisión del recorrido evolutivo de la capacidad de gestión migratoria europea y española, así como sus consecuencias e intenciones, se examinarán las políticas y programas implementados en la actualidad, centrándose en el análisis de la estrategia de acción exterior y el desarrollo del V y VI Plan Director de la Cooperación Española.

Así, se analizará el impacto de las intervenciones de la Cooperación española en la migración de menores procedentes del Magreb, evaluando los logros alcanzados o buenas prácticas, los desafíos enfrentados y los errores cometidos, que a su vez son recurrentes. Se pretende proponer a su vez una serie de alternativas viables al sistema actual, con el objetivo de contribuir a un enfoque más efectivo y sostenible en la gestión de la migración de menores en el contexto euro-mediterráneo.

³ A fecha 31 de diciembre de 2023, según el Observatorio Permanente de la Inmigración, destaca especialmente la presencia de personas de nacionalidad marroquí (10.123), que representan el 68% del colectivo. Recuperado de https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota_Menores.pdf/

Para ello, las técnicas de investigación empleadas se han basado en primera instancia en la revisión de literatura y fuentes secundarias sobre el tema de estudio. Por otro lado, este proyecto, en su intención de ofrecer una visión actualizada sobre el asunto, como técnica de investigación también se han llevado a cabo un total de cuatro entrevistas. Además, se pretendía completar el análisis mediante perspectivas de ámbitos distintos, para obtener una visión desde ángulos, opiniones y realidades diversas. Por ello, se ha contado con la colaboración de:

- Informante número 1. Docente del máster en cooperación internacional al desarrollo y experto en economía del desarrollo y sistemas de cooperación internacional. Ha sido coordinador de un Plan General de cooperación al desarrollo de una comunidad autónoma española, asesor en cooperación al desarrollo de un ayuntamiento importante y consultor para una organización de las Naciones Unidas..
- Informante número 2. Investigadora experta en género y movimientos fronterizos. Es doctora en Estudios Migratorios y ha trabajado como técnica en un observatorio sobre la realidad sociofronteriza del Mediterráneo. Actualmente, combina su labor como coordinadora de investigaciones en una fundación dedicada a la investigación social con la de docente en una universidad española.
- Informante número 3. Asesora de políticas de desarrollo en un ministerio de asuntos exteriores y cooperación, docente y directora de una cátedra de estudios europeos. Tiene un largo recorrido en organismos internacionales como las Naciones Unidas. Durante el período entre 2008-2015 fue asesora en una secretaría de estado de cooperación internacional, coordinando la posición del país para la Agenda 2030 y los ODS, así como la Agenda de Financiación del Desarrollo. Además, ha sido la directora del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.
- Informante número 4. Trabajadora social e investigadora en el área de migraciones y activista por los derechos humanos. Coordinadora del informe sobre derechos humanos en la frontera del sur de España en 2021 para una asociación dedicada a la lucha en favor de los derechos humanos.

La estructura del cuerpo de este trabajo está compuesta por cuatro capítulos, iniciando el análisis del tema de estudio con un capítulo (II) a modo de contexto y antecedentes, donde se hace un repaso de la evolución del fenómeno migratorio de los menores no acompañados, su llegada a España en distintas etapas y la posible evolución de los motivadores de ese proceso migratorio. Además, se hace un avance de la confluencia entre el marco legal de los MMNA y las estrategias del sistema de cooperación Española. En el siguiente capítulo (III) se pretende repasar los principales cambios en la legislación migratoria, a nivel nacional y europeo; la evolución y el avance de los planes directores de la cooperación española y su progresiva integración de la cuestión migratoria en ellos; y su reflejo en la agenda internacional, desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y como la migración va convirtiéndose en parte de la agenda

internacional; El capítulo siguiente (IV) quiere realizar una aproximación a la gestión más actual de la migración por parte del Sistema de Cooperación Internacional, a nivel nacional. Por último, el análisis finaliza con un capítulo (V) dedicado a las conclusiones de la investigación, reflexiones sobre las perspectivas futuras del ámbito de estudio y la propuesta de posibles alternativas viables a la gestión llevada a cabo hasta ahora.

Por otro lado, se pretende a su vez corroborar o desmentir las hipótesis planteadas previamente al inicio de la investigación: *“La gestión española sobre la migración de menores del norte de África, con un objetivo principal de prevenir o frenar esta migración, es ineficiente a corto plazo”* y *“La cooperación española para el desarrollo de Marruecos no contribuye sustancialmente a prevenir la migración de menores, porque el desarrollo que se promueve no coincide con las aspiraciones y las concepciones de los propios menores que emigran”*.

Por último, a modo de aclaración, de ahora en adelante siempre que durante la investigación se haga referencia a los *menores* se refiere a menores migrantes no acompañados, para lo que no se va a recurrir a las siglas MENA si no MMNA. Se aclara debido a que el término en sí puede dar lugar a dudas, pues no todos los menores migrantes que llegan al Estado español son niños y niñas que viajan sin la compañía de un familiar adulto. Sin embargo, la investigación se centra únicamente en ese colectivo⁴.

Capítulo II. Contexto y antecedentes.

La migración está dando forma a nuestro mundo. En una era de creciente globalización, digitalización y urbanización acelerada, la migración afecta a todos los países y personas más que nunca. Las formas en que la migración interactúa con el desarrollo sostenible (y viceversa) son de gran alcance, con repercusiones que se dejan sentir en una amplia gama de sectores del desarrollo, como la educación, la salud y el desarrollo urbano, entre otros. La pandemia COVID-19 lo ha hecho aún más evidente, como demuestra el impacto de las restricciones a la movilidad en las economías y sociedades de todo el mundo.

La migración puede ser un poderoso motor del desarrollo sostenible para los migrantes y las comunidades en los países de origen, tránsito, destino y retorno. La migración -y la forma en que las personas migran- también se ve afectada por el desarrollo.

Así pues, la relación entre migración y desarrollo es compleja y específica de cada contexto, y sus repercusiones en el desarrollo sostenible pueden ser tanto positivas como negativas (OIM, 2021, p.1).

⁴ Véase capítulo 2.1 Menores migrantes en la Frontera Sur del Informe de Infancia Migrante de 2019, realizado por APDHA. <https://apdha.org/media/informe-infancia-migrante-2019.pdf>

2.1. Migración de menores del Norte de África.

La transformación de España durante el último siglo en un país de inmigración⁵ ha conllevado la aparición de nuevos fenómenos, como el de los menores no acompañados, inéditos hasta el momento. Inicialmente los debates en torno a la inmigración se focalizaron en el colectivo de los adultos inmigrantes y predominantemente en cuestiones políticas, económicas o sociales. Pero el acaecimiento de una serie de sucesos, como la llegada masiva⁶ de cientos de menores extranjeros no acompañados a las costas españolas poniendo a prueba la capacidad de acogida de los centros de menores de varias Comunidades Autónomas o los pronunciamientos realizados por diversas instancias judiciales o gubernamentales sobre diversas cuestiones polémicas que suscitó su tratamiento hizo que fueran objeto de un interés creciente a todos los niveles (Aparicio, 2015, p. 122).

La migración de menores hacia España, desde su entrada en la Unión Europea, la bibliografía la define en cuatro etapas distintas, cada una marcada por características y tendencias específicas.

La primera etapa, comprendida entre 1996 y 2002 (pudiéndose iniciar incluso en 1992), la migración era mínima en términos de volumen y estaba dominada principalmente por adultos varones. El fenómeno de los menores no acompañados era prácticamente inexistente y la migración hacia España desde Marruecos y otras regiones del Norte de África aún no había adquirido la magnitud que se observaría en etapas posteriores (Informante número 2, 14 de mayo de 2024). En 1994 se detectaron los primeros adolescentes de origen extranjero no acompañados/as por parte de los cuerpos de seguridad, provenientes principalmente de Marruecos y, algunos de África subsahariana. (...) Entre 2000 y 2002, la DGAIA⁷ amplió el sistema de protección para adaptarse al fenómeno y mejorar la atención inmediata, abriendo centros específicos para el colectivo. En este sentido, los procedimientos de regularización de la documentación se eternizaban (más de 2 años), y dificultaba el acceso a la formación reglada (Quiroga et al., 2023, p. 286). Durante esos años, España recibe a 22.511 menores extranjeros⁸.

En la segunda etapa, comprendida entre 2003 y 2009, se produce una estabilización del fenómeno. Aparecieron algunas variaciones significativas en relación con la nacionalidad, el género y a la edad. (...) En esta etapa, es destacable la llegada de menores del sur de

⁵ Se aclara: España no es únicamente un país de inmigración, también es un país de origen y tránsito de migrantes. Sin embargo, cabe destacar su presencia como país receptor de migrantes en la última década.

⁶ En el año 2006 llegaron 928 menores extranjeros no acompañados a las Islas Canarias, en 2007 fueron un total de 752 menores y en 2008 se contabilizaron un total de 815 menores. (Rojo García, L.: Estudio sobre la migración internacional de Menores Extranjeros No Acompañados Subsaharianos hacia las Islas Canarias: Perfil y expectativas. Madrid (2009): *Fundación Nuevo Sol*, p. 27. Recuperado de Aparicio, 2015, p.122)

⁷ Dirección General de la Infancia y la Adolescencia (DGAIA), es el organismo que promueve el bienestar de la infancia y la adolescencia en alto riesgo de marginación social, con el objetivo de contribuir a su desarrollo personal, ejerciendo también la protección y tutela de los niños y adolescentes desamparados. Recuperado de <https://www.oscar-cano.com/que-es-la-dgaia/>

⁸ Véase la Tabla 2 “Síntesis de las etapas del fenómeno en Cataluña y en España y de los modelos de atención”. Quiroga et al., 2023, p. 286-286. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.23027>

Marruecos del medio rural que venían en pateras y dónde la familia participaba en el coste del viaje a finales del 2002. En 2006, se visibiliza la migración femenina de Europa del Este, de origen rumano, marroquíes y subsaharianas y, aunque la llegada principal siguió siendo los 16 y 17 años, aumentó la detección de chicos entre 13 y 15 años, con hermanos, primos o vecinos mayores de edad en el territorio, que habían llegado también como MMNA. Finalmente, el circuito de protección empezó a agilizar los procesos de acogida, de documentación y de integración y las plazas de acogida y de residencia que se crearon en la etapa anterior se consolidaron. En esta etapa, la DGAIA y la secretaría correspondiente impulsaban la adaptación de políticas públicas en relación con el colectivo (Quiroga et al., 2023, p. 287). Durante esos años, España recibe a 35.424 menores extranjeros.

La tercera etapa, comprendida entre los años 2010 y 2015, coincide con la crisis económica española y provoca una disminución considerable de las llegadas. En 2009 empezaron a llegar un número más significativo de jóvenes con aspecto de mayores de edad, y en 2011, delante la sospecha, la fiscalía de menores empezó a hacerles pruebas de edad, incumpliendo la ley de extranjería⁹. Esta consideración de estatuto de mayor de edad provocó un descenso en el registro de estos menores. En 2012, los/as jóvenes de origen marroquí vuelven a ser la mayoría. Sin embargo, la llegada de menores de Marruecos de origen bereber con un proyecto migratorio más definido también desciende. En esta etapa, había plazas suficientes en los centros de acogida y residenciales, el proceso de documentación era accesible y rápido, pero la formación se eternizaba por la profunda crisis económica que vivía España (Quiroga et al., 2023, p. 288). Durante esos años, España recibe a 21.437 menores extranjeros.

Finalmente, la cuarta etapa (2016-2022) representó un pico en los flujos migratorios, tanto de menores como de adultos, con un incremento significativo de llegadas tanto por vías terrestres como marítimas, remontándose a los niveles de 2001 y 2009 y alcanzando dimensiones nunca vistas en España. Este período vio un fenómeno nuevo: menores en situación de calle, especialmente visible en las dos ciudades autónomas. La capacidad de absorción de las instituciones se puso a prueba, y las fronteras porosas de Ceuta y Melilla se convirtieron en rutas principales para los menores que llegaban sin acompañamiento administrativo regular (Informe número 2, 14 de mayo de 2024).

Quiroga et al. (2023) defienden que este hecho vuelve a poner en evidencia las dificultades de acogida del modelo de protección, a pesar de ser una situación recurrente respecto a la primera etapa citada y con políticas públicas supuestamente adaptadas al colectivo. En este período, las mafias alcanzan una relevancia importantísima en el proceso migratorio, lo que se traduce en cambios en el lugar de origen (zona Ksar El Kebir y de Moulay Boussehem, zonas de salida de pateras controlada por las mafias migratorias) y en la disposición de documentación del país de origen (hecho que plasma que las familias tienen el conocimiento

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 2509/2014. En el fallo, el Tribunal Supremo dictaminó que las autoridades españolas deben aceptar documentos de identidad como pasaportes expedidos por autoridades extranjeras y no pueden impugnarlos a menos que existan pruebas contundentes de que son falsos. Esta decisión enfatiza el principio de confianza en los documentos oficiales emitidos por otros países, lo cual es crucial para la coherencia y el funcionamiento de las relaciones internacionales y los acuerdos de cooperación.

que es un requisito indispensable para tramitar la documentación rápidamente cuando llegue a territorio español) (p. 289).

En esta etapa surgen las mismas dificultades que en anteriores: un circuito en forma de embudo, muchas plazas de emergencia para dar respuestas de atención a corto plazo y pocas de medio y largo plazo. Con el descenso de las llegadas en 2019, la administración pudo, en parte, reorganizar la atención, pero el modelo sigue mostrándose deficitario (p. 290).

La llegada del COVID-19 (2020), comportó un importante cambio en las llegadas de esta migración, puesto que los diferentes países limitan los desplazamientos, hasta el punto de cerrar fronteras. No obstante, el registro en Comunidades Autónomas como Cataluña es aún más elevado que cualquier año antes del 2016, por tanto, la tendencia se mantiene al alza y se mantienen estos años en etapa de expansión. Esta reflexión lleva a plantear si el número de llegadas se mantiene de forma similar a los meses de enero a abril del 2022, se podría llegar a registrar aproximadamente el mismo número de menores que el 2018, y esto implicaría otra sobresaturación del sistema de protección (p. 291).

En ese contexto, y entendiendo que la gestión de este fenómeno tiene que responder en la medida de lo posible a las causas que lo fomentan, se planteaba la siguiente cuestión: ¿Cuáles son las principales causas y factores que impulsan la migración de menores desde el norte de África hacia España? En primer lugar y como factor central la existencia de una cultura migratoria, que ya es prácticamente endémica a la población del Magreb. Esto se debe a la proximidad geográfica de las dos ciudades autónomas dentro del continente africano, que generan aspiración a poder entrar a Europa. Pero el detonante de la última década son los estereotipos culturales, el acceso a los Smartphones y las RRSS (Informante número 2, 14 de mayo de 2024).

A su vez, y tomando las palabras de la informante número 4 (Comunicación personal, 28 de mayo de 2024) y el Informe sobre Infancia Migrante del 2019¹⁰ de APDHA, se comprobó que la intencionalidad de la migración había cambiado, de diez años atrás hasta ahora:

El proyecto migratorio es algo que ahora está muy presente en los proyectos de futuro de los chicos, sobre todo porque vienen de contextos donde no pueden realizarse profesionalmente, donde hay unas tasas de precariedad e inestabilidad laboral muy altas, y donde la situación de pobreza se acrecienta en la familia. Ellos y ellas ven su proyecto migratorio como algo para ayudar a sus familias. Pero incluso la gente que está en una situación económica más favorable, también quiere migrar de Marruecos. Entonces ha habido una evolución: antes era una salida en un contexto determinado, pero ahora es tanta la multiplicidad de perfiles, que es imposible establecer un perfil hegemónico de la infancia migrante. (...) La gran mayoría de procesos migratorios se emprenden en busca de mejores oportunidades laborales, pero también debido a situaciones de precariedad económica, contextos de violencia, situación de calle, etc.. Sin embargo, el motivo prioritario es a nivel académico y laboral. (Anexo 4).

¹⁰ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. (marzo de 2019). Infancia Migrante: Derechos Humanos en la Frontera Sur 2019. <https://apdha.org/media/informe-infancia-migrante-2019.pdf>

2.2. Confluencia entre el marco legal de los MMNA y la Cooperación Española.

Como se ha analizado previamente, la llegada de menores migrantes no acompañados (MMNA) sorprendió a España a finales de los 90, que hasta ese momento no había enfrentado la necesidad de gestionar un fenómeno de tal magnitud y que por lo tanto, carecía de un marco legal específico y de políticas adecuadas para manejar esta situación, lo que llevó a respuestas, en muchos casos, insuficientes para proteger los derechos de los menores.

En primer lugar, y debido a la multiplicidad de términos utilizados para hacer referencia a este fenómeno, es importante recalcar que en el caso del ordenamiento jurídico español, según indica Aparicio (2015):

La definición más completa se encuentra en el artículo 189 del Real Decreto 557/2011, 20 abril¹¹, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería actualmente en vigor. Este artículo define al menor extranjero no acompañado como el extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación (p. 125).

Una condición de especialidad envuelve el fenómeno de los MMNA, pues en el término en sí mismo confluye la condición de menor de edad y la de extranjero, por lo que a su vez, convergen normas fundamentales de carácter internacional e internas cuya rigurosa aplicación constituye no sólo una exigencia jurídica sino también un fiel indicador del compromiso de nuestro Estado social y democrático de derecho con la protección de la infancia (Andrés, 2020, p.11). Entonces, estarían bajo el amparo de ambas legislaciones: en materia de protección jurídica del menor y protección a la infancia, y al régimen regulatorio especial por su condición de extranjeros-migrantes.

Por ello, en primera instancia, es importante tener en cuenta normas internacionales de carácter universal como la Convención sobre los derechos del Niño de Naciones Unidas¹², texto inicialmente ratificado por nuestro país, y las 17 Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos del Niño. En ese sentido, tal y como expone Andrés (2020):

Existe una importante regulación supranacional que obliga a España directamente ante la comunidad internacional y que actúa como criterio interpretativo de la normativa propia. Se caracteriza por regular de una forma amplia y detallada los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de los menores, convirtiéndolos en auténticos sujetos de derechos con independencia del lugar donde se encuentren. El carácter de estos textos es marcadamente tuitivo y protector,

¹¹ Real Decreto 557/2011, 20 abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE nº. 103, 30 abril 2011, pp. 43821-44006.

¹² Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 20 de noviembre de 1989, que entró en vigor el día 5 de enero de 1991.

reiterándose siempre el principio del interés superior del menor como criterio determinante de la actuación de los poderes públicos (p.12).

Asimismo, son de valiosa importancia otros documentos del Comité de los Derechos del Niño como, por ejemplo, la Observación General N° 6 sobre el Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, que utiliza la expresión “niños no acompañados” o la Observación General N° 14 que trata sobre la importancia del principio del interés superior del niño/a. En esa misma dirección, el artículo 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos compromete a los Estados Partes de dicho tratado a asegurar la protección de cualquier niño/a (APDHA, 2019, p 33).

A nivel europeo, es importante tener en cuenta la Carta Europea de Derechos del niño, que en España, esta se contiene en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (Aparicio, 2015, p.127). Y en la legislación española también se recogen artículos sobre la protección de los/as niños y niñas, como el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Respecto a las leyes nacionales vigentes en nuestro ordenamiento jurídico estatal, destacan entre otras, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificada varias veces para introducir cambios jurídicos que inciden en la situación de los menores mediante instrumentos internacionales o comunitarios ratificados por España (APDHA, 2019, p 34).

Por lo que a la regulación de extranjería a nivel español respecta¹³, es importante destacar que no se introduce el término de MENA hasta la reforma de la legislación de Extranjería llevada a cabo mediante la aprobación de un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería en 2011¹⁴. Según Aparicio (2015), “los motivos que justifican esta reforma según el propio legislador son tres, la necesidad de incorporar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que había declarado la inconstitucionalidad de varios artículos, transponer varias Directivas comunitarias, y adaptar la legislación española a los cambios producidos en la inmigración en España durante los últimos años (p.130).

En relación a la nueva regulación mencionada anteriormente, las novedades que en esta investigación nos interesa tener en cuenta son las referentes al establecimiento de acuerdos de colaboración con los países de origen para prevenir este tipo de inmigración y el retorno de estos menores tanto por parte del Estado Español como por las Comunidades Autónomas. Los acuerdos más relevantes son los siguientes (Andrés, 2020, p 24):

¹³ Es oportuno mencionar a nivel internacional además de la Observación General No. 6 del Comité de los Derechos Niño, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los menores no acompañados en la UE o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 – 2014) (Aparicio, 2015, p.128)

¹⁴ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

- Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 2005.
- Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho *ad referendum* en Dakar el 5 de diciembre de 2006.
- **Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, hecho *ad referendum* en Rabat el 6 de marzo de 2007.**

A partir del Acuerdo anterior, puesto en marcha a partir del año 2012, le siguen distintos acuerdos, memorandos de entendimiento y disposiciones que se analizarán en capítulos siguientes.

Para concluir este capítulo, es evidente que la evolución del fenómeno de los menores migrantes no acompañados y la progresión de su llegada a España ha ido de la mano con su regulación y desarrollo normativo en las últimas dos décadas. No puede negarse una evolución en materia legislativa, desde la ausencia de referencias en la primera Ley de Extranjería aprobada en 1985 hasta la regulación detallada y exhaustiva en la normativa vigente. No obstante, esta normativa aún presenta ciertos aspectos controvertidos y ha sido objeto de importantes críticas y denuncias, pues hace saltar todas las alarmas relacionadas con la protección de los derechos humanos y el interés superior del menor. En ese sentido, y tomando las palabras de la informante número 4 (comunicación personal, 28 de mayo de 2024):

“En España, con respecto a los menores, está su situación administrativa por encima de su situación de protección y no discriminación, está por encima la condición de persona extranjera que de persona en condición de vulnerabilidad(...). Y el mayor ejemplo de eso fue la devolución de los 55 menores en Ceuta en 2021¹⁵. El menor tiene que pasar una serie de procedimientos, que España no respetó, y los devolvió sin ninguna garantía. Lo que define a España, en este ámbito, es la hipocresía máxima”.

¹⁵ Comunicación Poder Judicial España. (22 enero 2024). El Tribunal Supremo confirma que la devolución de menores desde Ceuta a Marruecos en agosto de 2021 fue ilegal al no seguir el procedimiento previsto en la Ley de Extranjería. Consultado en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-que-la-devolucion-de-menores-desde-Ceuta-a-Marruecos-en-agosto-de-2021-fue-ilegal-al-no-seguir-el-procedimiento-previsto-en-la-Ley-de-Extranjeria>

Cuando pretendemos hablar de migración y España, inevitablemente incluimos en el discurso represión, externalización, verticalización de fronteras, securitización, y retorno.

CAPÍTULO III. Análisis evolutivo de las políticas y programas de la Cooperación española en gestión migratoria - Enfoque Europeo.

Según la Organización Internacional de las Migraciones y su informe sobre Migraciones en la Agenda 2030 (2018), la migración es un fenómeno de alcance mundial que afecta a la vida de la mayoría de las personas y es un poderoso impulsor del desarrollo sostenible, para los propios migrantes y para sus comunidades en los países de origen, tránsito y destino, y del mismo modo que la migración tiene un impacto sobre el desarrollo, también se ve afectada por éste (p.11).

Este capítulo pretende repasar los principales cambios en la legislación migratoria, a nivel nacional y europeo; la evolución y el avance de los planes directores de la cooperación española y la progresiva integración de la cuestión migratoria en ellos; y su reflejo en la agenda internacional, desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La situación estratégica de España, entre otros causantes, ha provocado que el país vaya modificando su papel en el panorama migratorio, cambiando progresivamente su condición principal de país emisor y tránsito de migrantes, a un país de destino migratorio prioritario, principalmente a finales de los años 1990 y principios de los 2000.

Las dos ciudades autónomas españolas en el continente africano, que representan la frontera europea terrestre con África, con la ayuda de la frontera natural que supone el mar Mediterraneo, convierten a España en la principal frontera exterior de la Unión Europea. Asimismo, que el país colindante a Ceuta y Melilla, Marruecos, reciba dos de las principales rutas migratorias africanas (la ruta Atlántica y la ruta Central -ambas con el objetivo de llegar a España-) y la pasada ratificación de España del **Acuerdo Schengen (1991)**, han provocado que la Unión Europea ejerza presión por fortalecer, controlar y blindar la frontera entre España y Marruecos. Esto ha llevado a que España sea pionera, en múltiples ocasiones, de la utilización de mecanismos o estrategias de control fronterizo que posteriormente, se han llevado a cabo en distintos estados miembros.

Tal y como observan Fuentes y Fanjúl (2024),

La preocupación de la Unión Europea por controlar el tránsito de personas se traduce, desde décadas atrás, en el destino anual de miles de millones de euros y movilización de recursos al freno de la migración, especialmente la proveniente del continente africano. Ese continuo flujo de medios, sin embargo, no conlleva una mejora en la eficacia o eficiencia del sistema, sino que incluso pone en entredicho distintos derechos humanos y evidencia la controvertida aplicación de las políticas europeas en

materia de asilo y refugio. En ese sentido, la estructura europea de control migratorio es un sistema obsoleto, poco creativo e ineficaz. Además, es caótico. Pese a las ingentes cantidades económicas que mueve la Industria del Control Migratorio (ICM) y la elevada movilización de recursos –materiales e inmateriales– todo está inventado desde la firma del Acuerdo Schengen en 1985, y se ha ido “remodelando” a partir de fenómenos como la Crisis de los refugiados de 2015, en la cumbre de la Valetta (2015)¹⁶ (p.14).

Esa expresa intencionalidad de filtrar la entrada de personas a territorio europeo, sumado a la atemorización terrorista de la década, tendencia iniciada aproximadamente en los años 2000, provoca una vinculación prácticamente directa de amenazas como el terrorismo o la delincuencia organizada con los flujos migratorios incontrolados, como un riesgo potencial para la seguridad de los estados¹⁷. En este contexto, se justificaban plenamente e incluso se consideraban estrictamente necesarios los mecanismos de control fronterizo. No se requerían explicaciones sobre hasta qué punto estos mecanismos atentaban contra los derechos humanos de las personas migrantes, bajo qué condiciones se implementaban y el estigma asociado a la movilidad humana que ello conllevaba.

En ese contexto se destaca, en primer lugar, la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (**ELSJ**)¹⁸, que conlleva a una gestión de las fronteras exteriores de la UE como competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros; debiendo asumir los Estados, especialmente los Estados del Sur de Europa, las responsabilidades de gestionar la frontera común del conjunto de la Unión (Urbaneja, 2016, p.141); Y la creación de la **Política Europea de Vecindad**¹⁹ (2003) como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica, con el objetivo “establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación” (MAEC-MAUC, Política Europea de Vecindad).

Es importante mencionar la dinámica en la que España venía inmersa durante los años de la reformulación de la agenda global de cooperación al desarrollo para el continente africano y el cumplimiento de los antiguos ODM, a partir de la confluencia de diferentes transformaciones e innovaciones, a nivel europeo, como el Plan de Acción para África del G8 o la nueva Estrategia de la UE para África. En ese contexto, a nivel nacional se aprueba el **Plan África 2006-2008**, como forma de reorientación y replanteamiento de las acciones que se habían llevado a cabo desde España hasta el momento. En ese sentido, sin embargo, tal y como afirman Alberdi y Bidaurratzaga (2006), con una intención de afianzar acciones

¹⁶ Según ACNUR, a finales de 2015, 65,3 millones de personas se encontraban desplazadas, de los cuales 12, 4 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por los conflictos o la persecución durante 2015 (Urbaneja, 2016, p.139).

¹⁷ En el ámbito de la Cooperación europea en la Política Común de Seguridad y Defensa, los instrumentos españoles identifican los flujos migratorios dentro del catálogo de riesgos para la seguridad del Estado Español.

¹⁸ Establecido en el Tratado de Ámsterdam (1997), pero no es hasta el Congreso de Tampere (1999) donde se inicia la aplicación de las prácticas de control y cooperación en migración y gestión de fronteras.

¹⁹ Que dará lugar, junto con el EUTF, al posterior Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI-NDICI-Europa Global) 2021-2027 de la UE.

llevadas a cabo en el pasado, el Plan se enmarca dentro de las tendencias actuales que enfatizan los nexos de unión entre seguridad y desarrollo (p.2); en el Plan se definen objetivos y medidas concretas destinadas a alinear las políticas migratorias y los flujos migratorios de los países socios con las preocupaciones e intereses españoles. Es decir, los nuevos acuerdos marco de cooperación migratoria con varios países africanos inauguran una nueva modalidad de condicionalidad que, a cambio de la colaboración en la repatriación de “emigrantes ilegales” o el mayor control en sus países de origen para evitar que salgan, promete un incremento de la ayuda y de las inversiones (p.3). Además, tal y como plantean ambos autores, el plan se desmarca de la estrategia conjunta entre la UE y África, el **Enfoque Global de la Migración** (2005)²⁰ y la Conferencia Regional Euro-Africana “Migración y Desarrollo” que tuvo lugar en Rabat en julio del 2006.

A continuación de lo mencionado anteriormente, es crucial detenerse en el análisis del llamado **Proceso de Rabat**, desarrollado entre 2006 y 2015, tal y como exponen Fuentes y Fanjúl (2024):

Constituye uno de los acuerdos más relevantes entre España, Marruecos y la UE en materia de externalización, tanto por su contenido como por su condición de precedente clave de otros acuerdos posteriores (...). Este proceso es fruto de una iniciativa española²¹ y se basó en la necesidad de encontrar una respuesta colectiva y coordinada al fenómeno migratorio. Sobre el papel, el objetivo es avanzar en el control de flujos migratorios, la gestión de fronteras y la cooperación entre los países de origen y tránsito de la migración. La realidad es que los países europeos instan a los de origen y tránsito a controlar a la población migrante con el propósito de evitar su llegada a Europa. Los acuerdos de colaboración con los países no europeos están lejos de ser cooperativos y se imponen en una única dirección. No existe un diálogo abierto y consensuado sobre los movimientos migratorios, sino que son normas estrictas –no siempre explícitas pero impuestas en la negociación con la UE– que se deben cumplir si se quiere recibir ayuda económica, ya sea en forma de cooperación al desarrollo o ayuda militar (p.22).

Podríamos decir entonces que el papel español sobre el paradigma migratorio mundial y europeo ha ido evolucionando, pasando de recibir una presión constante por parte de las instituciones europeas para garantizar el control de la frontera sur, a tomar el control y

²⁰ El EGM (2005), posteriormente reemplazado por el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011), son los dos artefactos que afianzan el sistema de externalización de fronteras, exigiendo a los países de origen y tránsito de la migración, la colaboración en la gestión de flujos migratorios, sujetos al principio de condicionalidad y a la posibilidad de sanciones económicas (Fuentes y Fanjúl, 2024, p.16). La relación entre política migratoria y la cooperación al desarrollo con los países de origen y tránsito en la dimensión exterior de la política de la UE es especialmente destacable tras la adopción del Enfoque Global de la Migración y Movilidad de 2011. Esta actualización del enfoque, junto con la Cumbre de la Valeta de 2015, y acuerdos como el de la UE-Turquía# de 2016 revitalizó la estrategia de externalización de fronteras de la UE. (CEAR, 2022, p.11).

²¹ Liderada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), una fundación pública dedicada a la cooperación internacional en materia de administración y políticas públicas.

liderazgo de esas medidas, iniciando a partir de 2005²² una gestión prácticamente unilateral de la externalización del control migratorio²³.

Así, el escenario de actuación europeo y español podemos decir que se enmarca dentro de una dinámica de securitización, de un panorama legislativo restrictivo y con un objetivo final de establecer las fronteras a Europa lo más lejos posible de ella. Y en este propósito, España ha servido de espacio de tanteo para poder institucionalizar lo que marcará la dinámica de control migratorio al resto de Europa.

Entonces, el Acuerdo Schengen es la semilla a partir de la cual se ha ido modelando el sistema de gestión de la movilidad de ciudadanía extracomunitaria. Pero a partir de ahí, como hemos visto, ha habido muchos más acuerdos, convenios, tratados, congresos, programas, consejos de seguridad, estrategias y planes para garantizar el control de los flujos migratorios. Concretamente, en los últimos treinta años ha habido un total de 27 instrumentos legislativos con referencias directas a la externalización. De ellos, seis de cada diez se aprobaron entre 1992 y 2005²⁴ (Fuentes y Fanjúl, 2024, p.15).

Tal y como hemos repasado en este capítulo, el control migratorio en general, y por parte del estado español, la externalización de la frontera hispano-marroquí, empezó mucho antes de la Crisis de Acogida en 2015, la llegada masiva de refugiados y migrantes a Europa y por consecuencia, de la **Cumbre de la Valeta**. Pero es en ese momento en el que se marca un punto de inflexión a nivel Europeo²⁵.

Europa, hasta ese momento ya seguía una tendencia restrictiva y punitivista en su política migratoria con una intención clara de contener los flujos migratorios, pero es a partir de ese momento cuando materializa esa intención, optando por una política migratoria basada en la emergencia continua. En noviembre de 2015 se celebra la Cumbre de la Valeta (Malta) sobre Migración, que reúne a la UE con 35 países africanos. Allí se institucionaliza la externalización del control migratorio de la UE en África por medio de un Plan de Acción y el consiguiente Marco de Asociación. A cambio, los países colaboradores recibirán 1.800 millones de euros de la financiación europea, procedentes de un nuevo **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África** (EUTF, por sus siglas en inglés) (Fuentes y Fanjúl, 2024, p.17).

²² Blanco, J.C. (19 de marzo de 2014). Los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla de 2005. *El País*. <https://blogs.elpais.com/fondo-de-armario/2014/03/la-valla.html>

²³ La delimitación de las vallas de Ceuta y Melilla (1995), los sucesos del Ángulo en Ceuta (1995), el episodio del haloperidol (1998), la fortificación de las vallas de Ceuta y Melilla (2000), la creación del SIVE (2002) y, especialmente, la “crisis de los cayucos” (2005) han sido los principales acontecimientos que elevaron a España, en tan solo 15 años, de alumna desaventajada a ejemplar en la gestión de las políticas migratorias para la UE. (Fuentes y Fanjúl, 2024, p.20).

²⁴ Véase el gráfico 1, Línea temporal de acontecimientos y acuerdos legislativos de la UE en materia de externalización. Externalización, PorCausa. p.16.

²⁵ Informante número 4, Anexo 4: “Creo que la evolución en este asunto, a nivel europeo y a nivel español, ha ido en paralelo, pero en los países donde está la práctica directa, es más cruenta”. Además, la informante número 2 (Anexo 2) añade: “Hay diferencias, pero porque hay diferencias a nivel de legislación migratoria en todos aquellos países que tienen una presión directa sobre la migración”.

El objetivo del mismo, era servir de herramienta innovadora para permitir una respuesta más flexible a los retos de la migración irregular. Es importante subrayar que el 51% de la financiación del EUTF está relacionada directamente con asuntos migratorios y el 30% del total de los fondos (5.000 millones de euros, provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo²⁶) han sido destinados a la “mejora de la gestión de la migración” donde los proyectos enfocados en el control y externalización tienen un peso importante. Entre ellos destacan los destinados al retorno y reintegración, los partenariados operacionales con las fuerzas de seguridad y el apoyo a las autoridades en la gestión de las migraciones y el control de flujos irregulares (CEAR, 2022, p.7). Estrategias como esta convierten al continente africano en un peligro latente que conviene contener, y en consecuencia, ese peligro justifica sus acciones y herramientas de detención y expulsión.

En junio de 2016, tras la crisis de acogida provocada por la guerra en Siria, la Comisión Europea lanzó el Partnership Framework on Migration (**Marco de Asociación sobre Migraciones**), en el contexto de la **Agenda Europea de Migración**, que busca profundizar la cooperación con los países de origen, de tránsito y de destino y debería conducir a la reducción de los flujos de migración ilegal y al aumento en las tasas de retorno. Esto significaría un esfuerzo conjunto de la UE y los Estados miembros, que deberán recurrir a todos y cada uno de los resortes de los que la UE dispone para hallar soluciones corto plazo a la presión migratoria inmediata, y hacer una mayor inversión en la lucha contra las causas últimas de la migración ilegal, fomentando el desarrollo sostenible y la estabilidad, y creando oportunidades para la inmigración legal (Comisión Europea, 2016, p.1). En este se establecen una serie de países africanos prioritarios en este área, entre los cuales no se encuentran ni Marruecos ni Argelia.

En este contexto, también se adoptó la Agenda Europea de Migración en mayo de 2015, que fomentaba una respuesta integral para la gestión de todos los aspectos relacionados con la migración basada en cuatro pilares: reducción de los incentivos a la migración irregular; salvamento de vidas y protección de las fronteras exteriores; una política de asilo sólida; una nueva política de migración legal. (CEAR, 2022, p.11).

Dentro de la planificación de la Cooperación Española en el marco de la Unión Europea, es importante mencionar la creación del llamado **Equipo Europa**, que surgió como respuesta adoptada por la Comisión Europea frente a la pandemia provocada por la COVID-19. La visión Equipo Europa busca definir sinergias en los intereses estratégicos de sus miembros de modo que se optimicen los recursos aportados para conseguir un impacto sostenible en un país o región. Es uno de los principios fundamentales de los Programas Indicativos Multianuales de la Unión Europea y parte esencial de las pautas de programación del

²⁶ El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el instrumento principal de la ayuda de la UE a la cooperación al desarrollo, incluido dentro del Fondo Fiduciario, y fue aprobado en 2017 con un gasto de 4.500 millones de euros, y en el XI ciclo (2014-2020) de los Fondos Europeos de Desarrollo, los programas EPA para África Occidental región se dotaron de unos 1.150 millones de euros (CEAR, 2022, p.8).

Instrumento de Cooperación Internacional de Vecindad y Desarrollo (NDICI-Europa Global). (...) La Cooperación Española trabajará en ese momento por un mayor y mejor alineamiento entre el enfoque Team Europe y la programación e implementación. Desde 2020 se han elaborado más de 160 Iniciativas Equipo Europa, las cuales son fruto del trabajo conjunto de la Unión Europea y los Estados miembros y están centradas en 6 ámbitos, entre los cuales se encuentra la migración. (VI Plan Anual, 2024, p.50).

En este sentido, España lidera desde enero de 2021 la iniciativa de aplicar el enfoque Team Europe también al ámbito de lo migratorio: ha promovido las TEIs²⁷ para las rutas atlántica y mediterránea occidental que buscan asegurar que la migración a la UE desde países prioritarios en el Magreb, Sahel y Cuerno de África (en el caso de la primera) y de África Occidental (en la segunda) sea “segura, regular y ordenada”. Estos TEI pretenden cubrir los cinco pilares del Plan de Acción de la Valeta siguiendo la estela de EUTF. Su financiación proviene del NDICI, -siendo parte esencial de sus líneas de programación- y de fondos de los estados miembros (CEAR, 2022, p 10).

Posteriormente, en abril de **2024** se adopta un nuevo **Pacto Europeo de Migraciones y Asilo**, propuesta presentada por la Comisión Europea. Esta misma, apunta en la comunicación de la comisión relativa al pacto (2020):

El Pacto está diseñado para prestar apoyo a los Estados miembros que se enfrentan a importantes presiones migratorias y que protegen nuestras fronteras exteriores; El nuevo Pacto reconoce que ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada y que todos los Estados miembros deben contribuir a la solidaridad de forma constante; Su objetivo es reducir las rutas inseguras e irregulares y promover vías legales sostenibles y seguras a quienes necesitan protección (p.2).

En ese sentido, la presidenta Von der Leyen, en el discurso sobre el estado de la Unión 2020, apunta: “Adoptaremos un enfoque humano y humanitario. Salvar vidas en el mar no es opcional. Y aquellos países que cumplen sus obligaciones legales y morales o que están más expuestos que otros deben poder contar con la solidaridad del conjunto de nuestra Unión Europea... Todos tenemos que redoblar nuestros esfuerzos y asumir responsabilidades”.

Así, parece que el nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo pretende gestionar de manera eficaz y humana, en plena consonancia con los valores de la Unión Europea, lo que se venía considerando hasta ahora una amenaza y se pretendía frenar a toda costa mediante los instrumentos, estrategias y enfoques de la misma Unión Europea.

Una vez realizado un repaso sobre los principales instrumentos financieros de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, sus intenciones y consecuencias, sobre los instrumentos de política exterior de la UE en el ámbito de las migraciones y los principales acontecimientos y acuerdos legislativos de la UE en materia de externalización, conviene revisar los mecanismos programáticos de la cooperación al desarrollo y la acción exterior española, en

²⁷ Team Europe Initiatives.

los temas relacionados con la migración o el movimiento de personas que se incluyen en ellos.

En 2001, respondiendo al mandato fijado por la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), se inicia la aplicación de los Planes Directores²⁸, que constituyen el pilar fundamental de la planificación de la cooperación al desarrollo española. En ellos se definen los objetivos y las prioridades tanto sectoriales como geográficas, estableciendo los criterios de intervención que deben guiar la implementación de la política de desarrollo.

Estos planes han evolucionado para incluir la migración como un componente clave, reconociendo su impacto en el desarrollo y la necesidad de abordar sus causas y consecuencias de manera integral. Los sucesivos planes directores han establecido criterios específicos de intervención, así como procesos de seguimiento y evaluación para asegurar una gestión coherente y sostenida de las políticas migratorias.

Sin embargo, no siempre se han incluido las migraciones, y menos como tema prioritario. En los primeros Planes Directores²⁹, se considera el auge de las migraciones como “problema emergente”, pero prácticamente no se tiene en cuenta a las personas migrantes. Se incluye la movilidad humana como una dimensión transversal, sugiriendo que las políticas de desarrollo deben considerar los efectos sobre los flujos migratorios. Sin embargo, en el III Plan Director se enfatiza más en la gestión de los flujos migratorios, en la protección de los derechos humanos de los migrantes y en la integración social de los inmigrantes en España, incluyéndose la migración como sector de intervención de la cooperación española. Así, se especifica en él (III PD, 2009):

Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos, por lo que la política de cooperación en materia de migraciones y desarrollo tiene sus propios objetivos y prioridades geográficas, ligados a los indicadores de desarrollo y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lo que no se incluirá como AOD ninguna actividad orientada al control-regulación de flujos migratorios. Ello no es óbice para que, junto con otras acciones y políticas, las políticas de desarrollo puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad (p.156).

En el **IV PD (2013-2016)**, y tomando las palabras de la informante ³⁰, las migraciones no tienen presencia ninguna. La elaboración de este plan se lleva a cabo en plena crisis financiera y económica y época de recortes de políticas de gasto en España y Europa. Así,

²⁸ El Plan Director define, para cada periodo y en lo concerniente a la Administración General del Estado, las modalidades e instrumentos de cooperación, así como sus prioridades y estrategias geográficas y temáticas en coherencia con la estrategia que España adopte en materia de Desarrollo Sostenible, así como con la Estrategia Europea en este ámbito. (AECID, 2024, Planificación, eficacia y calidad. <https://www.aecid.es/la-aecid/planificacion-eficacia-y-calidad>)

²⁹ I PD (2001-2004) y II PD (2005-2008).

³⁰ Anexo 3.

este plan se centró en equilibrar las necesidades y prioridades con que el impacto de la cooperación española fuese positivo. Es decir se centró en mantener el trabajo que ya se venía haciendo, y en el que las migraciones, hasta el momento, no se abordaban de forma directa (Comunicación personal, 22 de mayo de 2024).

En el año 2015, la migración se enmarca dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el **V PD (2018-2021)**, dará respuesta a los compromisos internacionales suscritos por España, incorporando la Agenda 2030 y sus ODS, en general a las políticas e intervenciones de desarrollo. Pretende adaptarse al nuevo contexto de cooperación de la UE, con sus distintas agendas e instrumentos (p.14) , y la transversalidad de los 17 ODS, que los toma como sus propios Objetivos Específicos. Así, en el plan se hace especial mención a la migración mediante el ODS 10, de Reducción de las Desigualdades, y la meta 10.7 “Apoyar la elaboración en los países socios de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenada y bien gestionada

L.A. 10.7.A. Apoyar la elaboración en los países socios de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Se trabajará a través de la capacitación de las instituciones con el objetivo de favorecer que la migración y la movilidad de las personas tengan lugar de manera ordenada, segura, regular y responsable. Esto incluye la aplicación estricta de un enfoque basado en los derechos humanos y en la seguridad de las personas, con especial atención a la situación de los menores no acompañados (p.34).

Además, el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021) considera Marruecos como País de Asociación (país prioritario) para la Cooperación Española por su condición de socio en el desarrollo, así como por la presencia tradicional y por la capacidad institucional desplegada por la cooperación española (AECID en Marruecos³¹).

El VI PD (2024-2027) todavía no ha sido aprobado, y únicamente se ha podido consultar el borrador³². Sin embargo y siendo una versión sujeta a posibles cambios y modificaciones, se incluye en él un aspecto que hasta la actualidad no había tenido presencia en ningún Plan Director anterior. La mención a los Menores Migrantes No Acompañados:

“**Meta 10.7.** Para garantizar que la migración y la movilidad de las personas tenga lugar de manera ordenada, segura, regular y responsable, se llevará a cabo el fortalecimiento institucional teniendo en cuenta los derechos de las personas, así como su seguridad con especial atención a la situación de los menores no acompañados” (p.22).

A nivel global, la consideración de la migración ha pasado de ser un tema periférico a ocupar un lugar central en la agenda de desarrollo. Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**, establecidos en el año 2000, abordaban indirectamente factores relacionados con la

³¹ Recuperado de *La AECID en Marruecos*, <https://www.aecid.ma/la-aecid-en-marruecos/>

³² Proporcionado por la Informante número 3.

migración, como la reducción de la pobreza y la mejora de la educación. La migración no tenía prácticamente presencia en la agenda internacional, por lo que la falta de enfoque directo de esta reflejaba la percepción limitada del fenómeno en el contexto del desarrollo global durante ese período. El peso de la movilidad humana en la agenda internacional, a su vez, coincide con la otorgada a nivel nacional y los Planes Directores comentados anteriormente.

Sin embargo, fue con la adopción de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** en 2015 y el reconocimiento de la importancia del papel de la migración en el desarrollo global, que la comunidad internacional fue incluyendo de manera más explícita la agenda de migraciones en la agenda internacional, como un componente esencial del desarrollo sostenible. (OIM, 2017, Introducción).

Capítulo IV. Análisis de la gestión actual de la migración de menores del Norte de África.

Vivimos en un mundo cada vez más inestable y fragmentado, lo que genera dos posibles respuestas: una tendencia hacia la desunión, caracterizada por el auge de populismos, nacionalismos excluyentes y políticas de poder; y otra tendencia hacia la unión, con respuestas inclusivas frente a los desafíos globales y las amenazas comunes. Actualmente, ambas dinámicas coexisten y se influyen mutuamente, lo que podría presentar un panorama hipócrita, incoherente e ineficaz.

Se considera importante el inicio de este capítulo mediante el análisis del documento marco que establece las directrices y prioridades de la política exterior de España y tiene como objetivo coordinar y orientar todas las acciones españolas en el ámbito internacional, alineando los intereses nacionales con los desafíos globales: La **Estrategia de Acción Exterior española 2021-2024**³³. Así, esta se centra en cuatro grandes principios rectores:

la apuesta por “Más Europa”, con una UE más integrada, autónoma y protagonista en el mundo; el impulso de un “Mejor Multilateralismo”, que explote el carácter nodal y vertebrador de nuestro país como facilitador de una mejor gobernanza global y gestión de la interdependencia; el favorecimiento de un “Bilateralismo Estratégico”, que sea más selectivo en la priorización de nuestras relaciones bilaterales de acuerdo con nuestros intereses y oportunidades; y la profundización de nuestro “Compromiso Solidario” a través de una nueva visión de la cooperación al desarrollo. Todo ello con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como hoja de ruta y guía orientadora, y la acción exterior europea como principal vehículo (Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, p. 8).

³³ La presentación de esta Estrategia obedece al mandato de la *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Si bien la iniciativa en su elaboración corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC).

Además, es importante mencionar que el documento marco guarda coherencia con otros textos de importancia relevante para el presente estudio como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Estrategia Global de la Unión Europea, y el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 (p.5)³⁴.

En materia migratoria, y en línea con los principios del Pacto Mundial sobre Migración³⁵, la Estrategia (2021-2024) plantea:

incidir en una cooperación con los países de origen, tránsito y destino; la asunción de responsabilidades por todas las partes concernidas; y una cooperación al desarrollo dirigida al fortalecimiento de las políticas públicas que redunden en la gestión adecuada de la migración de los países socios (p.54).

En el ámbito de la infancia migrante, únicamente menciona su intención de velar por la seguridad de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, pero no presenta ninguna línea de acción ni propuesta concreta referente a ellos.

A nivel Europeo, España, en el mismo documento (Estrategia de Acción Exterior española 2021-2024) deja clara su intención de promover un **Pacto Europeo de Migración y Asilo**³⁶, que contemplará el desarrollo de una política europea de migración legal como elemento fundamental, y una gestión integral de las fronteras exteriores de la UE. Trabajará en favor de los enfoques preventivos de la migración y la capacitación en origen, al mismo tiempo que incrementará los esfuerzos en el freno de las mafias de tráfico de personas. Añade, que el trabajo para establecer vías de migración seguras, legales y ordenadas mediante la cooperación con los países de origen y tránsito de migrantes, “hará del proceso migratorio una fuente de beneficio mutuo para los países de origen y de destino, así como para el propio migrante” (p.55).

Contextualizada la estrategia de acción exterior española en materia migratoria y vistas sus prioridades e intenciones, nos conviene aterrizarla en la ubicación regional objeto de estudio: la zona del Magreb, con especial atención al estado de Marruecos.

Hace más de 15 años que España desarrolla un enfoque global en migración en estrecha colaboración con Marruecos, Argelia y Mauritania, países de tránsito y de origen de los migrantes que llegan a España, y las principales prioridades españolas en la región, son: v) favorecer la integración regional a través de formatos ya existentes como la Unión por el Mediterráneo (UPM) y el Foro 5+5; (vi) gestionar los crecientes flujos migratorios a través de la ruta mediterránea occidental y atlántica; entre otros (p.57).

³⁴ El *Plan África* aprobado en 2019, texto de importancia relevante en el estudio, es anterior a la publicación de esta Estrategia, pero resulta coherente con ella y la completa.

³⁵ Adoptado en diciembre de 2018, y tiene como objetivo mejorar la cooperación internacional en todos los aspectos de la migración, buscando crear un marco global para gestionar la migración de manera segura, ordenada y regular. No es vinculante, pero establece una serie de compromisos y acciones que los países pueden implementar de acuerdo con sus capacidades y circunstancias nacionales.

³⁶ Presentado por la Comisión Europea en septiembre de 2020 y adoptado en 2024. Es específico para los Estados miembros de la Unión Europea e implica cambios legislativos y políticas que son vinculantes para los Estados miembros.

En ese sentido, las propuestas e iniciativas concretas de actuación para el período 2021-2024 son:

- **Refuerzo de la interlocución y el diálogo político con todos los países de la región y celebración de consultas políticas y Reuniones de Alto Nivel con los países del Magreb, en especial con Marruecos y Argelia, a través de estrategias específicas de colaboración con ambos.**
- Ejercicio de una presidencia activa en 2021 del diálogo 5+5 del Mediterráneo Occidental, así como la organización del V Foro de la Unión por el Mediterráneo.
- Impulso a la Vecindad Sur de la UE y a la Unión por el Mediterráneo (p.58).

Siguiendo las iniciativas de actuación españolas mencionadas anteriormente, es importante revisar detenidamente y de forma individual la primera de ellas.

Marruecos es un aliado esencial para la seguridad española y para la migración ordenada en España y en el continente europeo y con el cual el diálogo migratorio ha sido, siguiendo la primera línea de acción española mencionada, relanzado en cumplimiento del mandato de los puntos 8, 9 y 15 de la **Declaración Conjunta**³⁷ de 7 de abril de 2022. Además, la Declaración Conjunta, adoptada en el marco de la **XII Reunión de Alto Nivel** entre España y Marruecos, que se celebró en Rabat los días 1 y 2 de febrero de 2023, reitera el compromiso de nuestros países para una buena gestión de los flujos migratorios (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023). Entre los puntos más importantes de la Declaración, se destacan:

8. “Se relanzará y reforzará la cooperación en el ámbito de la migración. El **Grupo Permanente Hispano-Marroquí sobre Migraciones** se reunirá próximamente”.

En esa intención de reunión, el Grupo Permanente Hispano-Marroquí sobre Migraciones se reunió por última vez el 3 de junio de 2023 en Madrid. En esta reunión, la vigésima primera desde su creación en 2003, se ha mostrado la migración y el desarrollo como dos caras de la misma moneda que requieren que ambos países sumen esfuerzos para crear un entorno favorable que contribuya a potenciar los efectos positivos de la migración circular y laboral³⁸, poniendo de relieve el éxito de proyectos como WAFIRA³⁹, financiado por la UE (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023). Además, se pone de manifiesto que la cooperación operativa es la clave del control migratorio, con intención de continuar reforzando la cooperación bilateral en materia migratoria (El Faro de Ceuta, 06.05.2022).

³⁷ Recuperado de la Declaración Conjunta, “Nueva etapa del Partenariado entre España y Marruecos”, Acordado en Rabat, el 7 de abril de 2022.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/documents/2022/070422-declaracion-conjunta-espana-marruecos.pdf>

³⁸ “Para reducir el alto nivel de riesgo y vulnerabilidad de las rutas migratorias africanas, la única alternativa es establecer vías legales y seguras a través de contrataciones en origen o visados de búsqueda de trabajo. Estas propuestas formaron parte del llamado Proceso de Rabat. Desgraciadamente, estas medidas no han tenido mucho recorrido.” (Fuentes y Fanjúl, 2023, p.17).

³⁹ Iniciativa centrada en la capacitación que tiene como objetivo maximizar el impacto positivo de la migración y la movilidad a través de la reintegración socioeconómica sostenible de las temporeras marroquíes que verán reforzadas sus capacidades a través de una formación específica, para que a su regreso a Marruecos puedan poner en marcha, con el apoyo técnico y financiero del proyecto, actividades generadoras de ingresos. (Recuperado de <https://wafira.inclusion.gob.es/>)

9. “La coordinación en el marco de las respectivas presidencias del **proceso de Rabat**, durante el período 2022-2023, se realizará de forma que se ponga de relieve la cooperación ejemplar que mantienen los dos países en este ámbito, en beneficio de un enfoque global y equilibrado del fenómeno migratorio”.

En ese sentido, la orientación estratégica del Proceso de Rabat⁴⁰ se articula a través de programas de cooperación plurianuales. Estos marcos de cooperación, aunque no vinculantes, facilitan la coordinación de los esfuerzos nacionales en la gestión migratoria y ayudan a definir el enfoque y las prioridades del Diálogo. Cada tres a cinco años, los socios revisan y actualizan el marco estratégico del Diálogo, adaptándose así a los cambios y desarrollos en los temas migratorios.

La 6ª Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada los días 13 y 14 de diciembre de 2022, definió el actual programa de cooperación plurianual para el período 2023-2027 en la **Declaración Política y el Plan de Acción de Cádiz**, que constituyen el marco que guía actualmente las actividades del Proceso de Rabat y de sus países socios. Se basa en el anterior programa de cooperación y garantiza la continuidad al mantener las mismas cinco áreas de acción⁴¹, mientras que sus 10 objetivos y 29 acciones reflejan la evolución del contexto internacional (International Centre for Migration Policy Development, 2023). Estas líneas⁴² guían la cooperación multianual en la gestión de la migración y desarrollo, y se enfocan en:

- a) Enfatizar el potencial positivo entre migración y desarrollo, comprometiéndose a optimizar los beneficios de la migración regular, impulsar el desarrollo económico y social en las áreas de origen y crear oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida para reducir la necesidad de migrar (acciones de la 1 a la 5).
- b) Reconocer la necesidad, de acuerdo con las necesidades, competencias y marcos jurídicos nacionales, de desarrollar y reforzar los canales regulares de migración. Por ello, se centra en fomentar vías legales y seguras para la migración y promover acuerdos bilaterales y multilaterales para facilitar la movilidad laboral (acciones de la 6 a la 12).
- c) Reafirmar su respeto por la dignidad de los migrantes, así como de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, y la protección de sus derechos humanos, independientemente de su estatus. Los socios animan a los países en sus esfuerzos por adherirse a las convenciones internacionales de protección existentes y aplicarlas. Por ello se centra en fortalecer los sistemas de asilo y protección internacional y mejorar las condiciones de acogida y apoyo para solicitantes de asilo y refugiados (acciones de la 13 a la 19).

⁴⁰ Véase el Proceso de Rabat, en la página web principal del “Diálogo Euro-Africano sobre Migración y Desarrollo”. <https://www.rabat-process.org/en/about/multi-annual-cooperation-programmes>

⁴¹ El Plan de Acción de Cádiz es más amplio que el anterior programa de cooperación, la Declaración y el Plan de Acción de Marrakech, adoptados en 2018, pero mantiene las mismas 5 líneas de acción: 1. Beneficios de la migración para el desarrollo y tratamiento de las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados; 2. Migración legal y movilidad; 3. Protección y asilo; 4. Prevención y lucha contra la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos (THB); y 5. Retorno, readmisión y reintegración.

⁴² Véase en detalle las 5 líneas de acción del plan: <https://www.rabat-process.org/en/about/cadiz-action-plan>

d) Prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos a lo largo de las rutas migratorias, mediante diversos instrumentos. Por ello, se centra en intensificar las medidas contra las redes de tráfico y trata de personas y mejorar la cooperación en el control de fronteras y el intercambio de información (acciones de la 20 a la 25).

e) Reiterar su compromiso de cumplir las obligaciones que les impone el Derecho internacional en materia de retorno y readmisión y recuerdan la importancia de una reintegración sostenible. Por ello, se centran en facilitar el retorno voluntario y seguro de los migrantes y apoyar la reintegración sostenible de los retornados en sus países de origen (acciones de la 26 a la 29).

El Plan de Acción de Cádiz, por como se ha comprobado, marca una hoja de ruta con líneas de acción claras en el trabajo conjunto que conlleva la gestión de la migración y la cooperación al desarrollo, además de comprometer a los países socios a establecer mecanismos de evaluación de impacto y monitoreo para supervisar y evaluar periódicamente la aplicación del Plan con el fin de mejorar su alcance e impacto.

Como último punto a destacar, dentro de la Declaración Conjunta, se añade el siguiente:

15. Los dos países iniciarán conversaciones sobre la actualización⁴³ del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de 1991, sobre la base de los principios, parámetros y prioridades que deben guiar sus relaciones bilaterales en los años venideros.

Se firma así en la **XII Reunión de Alto Nivel** entre España y Marruecos, entre otros, un **memorando de entendimiento** entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes Residentes en el Extranjero y el Ministerio de Inclusión, Migración y Seguridad Social del Reino de España sobre gestión de la migración. Este acuerdo tiene por objeto establecer un marco de cooperación para compartir experiencias en los ámbitos de la gestión de las políticas migratorias a través de la formación técnica y el fortalecimiento institucional de la administración marroquí en materia de migración, apoyando una mejor inclusión cultural, social y educativa de las comunidades de inmigrantes en ambos países (MAECAME, 02 de febrero de 2023).

Repasada la propuesta de actuación, considerada más relevante, para el período 2021-2024 de la Estrategia de Acción Exterior, se considera oportuno destacar el Foco África 2023⁴⁴, pues los objetivos de ambos están conectados, e incorpora los programas y los instrumentos para África de los distintos Ministerios, así como las estrategias y los planes de la Cooperación Española.

⁴³ Sin embargo, no se ha encontrado información referente a la mencionada actualización del Tratado.

⁴⁴ Programa de acción del propio Plan África III (2021). *Foco África 2023*. MAEUEC. Marzo. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/DOCUMENTOS%20FOCO%20AFRICA/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf>

Tal y como expone Díez (2023), el **Foco África** –a través de más de 250 acciones a emprender en África o en España con África– «propone liderar la acción de la UE en África, apalancar y buscar sinergias de políticas y recursos españoles, de la UE y multilaterales destinados a África, tanto en los ámbitos de desarrollo económico y empresarial como de cooperación para el desarrollo». Todo ello sobre la base de una serie de parámetros singulares de España y articulado en siete prioridades, de las cuales es la siguiente la relevante en el presente análisis: Socios para la gestión de la migración y la movilidad. Colaboración en la lucha contra la migración irregular y las redes de tráfico de seres humanos y fomento de la migración ordenada, legal y segura (p.206).

Entre esas acciones, de la prioridad mencionada, se destacan algunas como el desarrollo de migración circular, así como la configuración de partenariados de cualificación profesional con terceros estados identificados; Fomentar la participación en el Programa ERASMUS+ y otros proyectos europeos de desarrollo de capacidades que impulsan la movilidad en el ámbito de la Educación Superior; Incrementar la cooperación educativa en el ámbito de la formación profesional (Foco África, 2023, p.34). Además, se selecciona a Marruecos como país piloto, por ser país prioritario para los distintos actores de la Administración General del Estado (AGE), por la experiencia acumulada y la presencia ya existente de España, con el objetivo, entre otros, de que el diseño de modelos de programas de cooperación puedan ser replicados en otros países (Foco África, 2023, p.70).

Por último, en la política de España hacia África, tendrá especial incidencia la **nueva Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global**⁴⁵ que, tras la derogación de la anterior Ley 23/1998, constituye el nuevo marco legal para la cooperación española en el exterior con el objetivo de hacerla más eficaz, ágil y transparente (Díez, 2023, p.206). En esta se aborda la migración mediante un enfoque integral y multidimensional, que implica analizar las causas profundas de la migración y garantiza una mayor coherencia de las políticas que se lleven a cabo.

Para concluir este capítulo, se considera importante el apunte de diversas iniciativas y programas de cooperación centradas en la migración y el desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Sin embargo, habiendo centrado el capítulo en el panorama más actual de la relación entre ambas, parece importante recurrir a las iniciativas plasmadas en el Marco de Asociación País entre España y Marruecos 2014-2016, que aunque se considera desactualizado, es la única referencia española que proporciona un marco para la planificación y la implementación de la cooperación, y por consiguiente, de las acciones concretas llevadas a cabo. En ese sentido, no solo se considera un instrumento arcaico por crearse hace más de 10 años sin haberse renovado⁴⁶, sino porque

⁴⁵ Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Disponible en: <https://boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>

⁴⁶ Cabe apuntar que El Embajador del Reino de España en el Reino de Marruecos, Ricardo Díez-Hochleitner Rodríguez, inauguró este miércoles la reunión del Grupo Estable de Coordinación encargado del seguimiento de la elaboración del Marco Asociación País (MAP) que regulará la cooperación al desarrollo con Marruecos (Rue20, 2022, recuperado de <https://es.rue20.com/2022/10/28/espana-firmara-un-nuevo-marco-asociacion-pais-con-marruecos/>)

el documento se formuló con el compromiso de alcanzar los antiguos ODM y está enmarcado en el IV Plan director de la Cooperación Española (MAP-Espana-Marruecos-2014-2016, p.2) En ese sentido, no hay ninguna línea de acción específica centrada en migración, como tampoco la hay en los ODM o en el IV Plan de la Cooperación Española, sin embargo, puede destacarse el Programa Masar, centrado en consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho, garantizando la dignidad, los derechos, las libertades y la seguridad sobre la base de la ciudadanía (MAP Espana-Marruecos 2014-2016, p.3).

Se destacan también como iniciativas, las siguientes:

- En mayo de 2014, se lanza un proyecto de cooperación financiado por la Cooperación Española, a través de la Agencia Española de Cooperación, con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales marroquí, con el objetivo de fortalecer las políticas públicas de empleo en Marruecos (AECID⁴⁷, 2014).
- En julio de 2014, se acepta el Protocolo Administrativo del proyecto Apoyo a la creación de un sistema de información integrado de protección de la infancia de la Entraide Nationale. Con esta intervención, la Cooperación Española⁴⁸ reafirma su compromiso con Marruecos en materia de protección de la infancia (AECID⁴⁹, 2014).

Finalmente, como referencia más actualizada, en mayo de 2024 la Cooperación Española presenta el programa de cooperación regional de la AECID *Masar Al'an*, (Masar Ahora), para contribuir a la consecución de la triple transición (social, ecológica y económica) en los países árabes. Tiene como objetivos, entre otros, el apoyo a la creación de oportunidades socioeconómicas para jóvenes y mujeres, fomentando especialmente la creación de empleo decente. Masar Al'an pondrá en práctica un nuevo modelo de cooperación basado en alianzas para proyectos compartidos con las organizaciones regionales del sistema euromediterráneo, como la UpM, y se inscribe en un contexto más amplio de reforma y refuerzo de la cooperación española, en línea con la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y el futuro VI Plan Director de la Cooperación Española (AECID⁵⁰, 2024)

⁴⁷ España y Marruecos lanzan un programa de Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Empleo en Marruecos, 2014. Recuperado de https://aecid.gob.es/web/guest/w/espana-y-marruecos-lanzan-un-programa-de-fortalecimiento-de-las-politicas-publicas-de-empleo-en-marruecos?p_1_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fbusqueda%3Fq%3Dmenores%2Bmarruecos

⁴⁸ Financiado por la Cooperación Española, a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID), con un presupuesto de 200.000 euros y una duración de dos años y medio.

⁴⁹ España apoya la creación de un sistema de información integrado de protección de la infancia en Marruecos, 2014. Recuperado de https://aecid.gob.es/web/guest/w/espana-apoya-la-creacion-de-un-sistema-de-informacion-integrado-de-proteccion-de-la-infancia-en-marruecos?p_1_back_url=%2Fweb%2FQuest%2Busqueda%3Fq%3dMenores%2Marruecos

⁵⁰ La Cooperación Española renueva su compromiso con el mundo árabe, 2024. Recuperado de <https://aecid.gob.es/web/guest/w/la-cooperacion-espanola-renueva-su-compromiso-con-el-mundo-arabe-1>

CAPÍTULO V. Perspectivas futuras, conclusiones y alternativas.

Durante la investigación y el planteamiento del objetivo central del análisis, averiguar si realmente la gestión de la migración, a partir de políticas de cooperación internacional, ha sufrido una evolución en el tiempo, he recurrido en algunas ocasiones al término **involución**. Pero involución no en el sentido literal de la propia palabra. Es racional pensar que por el propio paso del tiempo, la evolución de las sociedades o el cambio en los propios flujos migratorios, se irán desarrollando de manera orgánica nuevos instrumentos que aborden el fenómeno, que por la propia realidad que lo compone, se verá sujeto constantemente a cambios.

Involución entendida como esa propensión a que la creación de nuevos instrumentos gestores de la migración se rijan por el control, la limitación y la intención de reprimir. Lo que va directamente ligado al vínculo que surgió, y se fomentó de manera intencionada, entre migración y términos como amenaza, peligro o delincuencia. De esa forma, resulta innecesario y totalmente secundario la justificación de políticas de externalización y verticalización de fronteras, que alejadas de poner en el centro el respeto a los derechos humanos y la protección internacional de colectivos especialmente vulnerables, quedan amparadas por esa necesidad de seguridad.

Así, respondiendo a la pregunta central de la investigación, la respuesta es afirmativa. La gestión del sistema de cooperación internacional español que ha hecho sobre el fenómeno migratorio, así como su legislación en materia migratoria, ha evolucionado, por el simple hecho de que se enfrentó a un fenómeno nuevo que hasta el momento no había tenido la necesidad de abordar y donde la normativa era prácticamente inexistente. Sin embargo, me inclino por resaltar esa involución que venía comentando, por el hecho de que la tendencia ha sido, evolucionando en paralelo a nivel europeo y español, a excluir, reprimir e intentar frenar. Sin mucho éxito.

Entonces, ha evolucionado en paralelo, pero lo que ha sido pionero en España, después se ha implementado en los demás países. Había sido Europa la que había marcado la orientación de las directrices en materia migratoria, siendo España el laboratorio de la implementación de las prácticas de las políticas migratorias a nivel Europeo. Y a partir de 2005 el estado español ha liderado las medidas de control y gestión de la externalización de la frontera, exportando su modelo al resto de la UE de manera paulatina. De hecho, muchas de las iniciativas que a día de hoy siguen en marcha son propuestas españolas. En ese sentido, se puede constatar la necesidad urgente de un cambio de rumbo en el enfoque de estas, y también, los riesgos que plantea este enfoque de control migratorio en el Sistema de Cooperación y en las personas expuestas a esta realidad.

Este enfoque se ha ido intensificando a partir del 2015, que supone un punto de inflexión con el incremento de llegada de personas procedentes de la crisis siria. Desde entonces, la **restricción** y el punitivismo han sido materia central en la política de la UE como en la de los estados miembros, con énfasis en todos aquellos países que tienen una presión directa sobre la migración. España es un buen ejemplo de ello, sino el mejor.

La Cumbre de la Valetta del mismo año y la aprobación del Fondo Fiduciario para África, instrumento financiero que, de alguna forma, canaliza los acuerdos políticos entre la UE y África, y destina en su mayor parte, Ayuda Oficial al Desarrollo a cuestiones migratorias, marca un antes y un después. Se canalizan fondos de AOD a cuestiones alejadas de los objetivos últimos de la propia ayuda. El Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y de las personas desplazadas en África, es el instrumento europeo de desarrollo que mejor ejemplifica este vínculo entre cooperación al desarrollo y control migratorio o externalización.

Este instrumento ya ha llegado a su fin, pero ahora mismo se siguen ejecutando algunos proyectos que fueron aprobados en el pasado. Además, existe un nuevo instrumento llamado Europa Global, el nuevo instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional de la UE, que sigue esta dinámica y además, destina ya específicamente dentro de su reglamento, un 10% a la gestión de las migraciones.

En el caso de España, es cierto que la mayor parte de la AOD se destina a la erradicación de la pobreza, pero sí que se identifica un riesgo latente de que se aplique el enfoque de control y externalización a aquellos proyectos que tienen que ver con la cooperación policial y la seguridad⁵¹.

También conviene añadir que la **condicionalidad** que viene caracterizando ciertas políticas en materia migratoria, incluyendo dentro de estas políticas de cooperación internacional, es preocupante, especialmente a nivel europeo. Los instrumentos relacionados con “la mejora de la gestión de las migraciones” se centran en abordar las causas que fomentan esa migración, llamadas “causas raíz”, con la pretensión de que el correcto tratamiento de esos impulsores de la migración hará que esta disminuya. Y esa errónea creencia, refutada infinidad de veces por la literatura, justifica los programas y estrategias de la cooperación al desarrollo vinculados a políticas antimigratorias. Las causas de la migración pueden ser infinitas, pudiendo estar impulsadas por situaciones o realidades que pretenciosos programas de cooperación no van a poder frenar. Además, se tiene conciencia de que a mejores condiciones socioeconómicas, mayor pretensión y aspiración de poder emprender un proceso migratorio, por contar con las capacidades para poder llevarlo a cabo.

En ese sentido, y abordando esa condicionalidad preocupante que mencionaba, cada vez más visible, se palpa en esa obligación por parte de las instituciones europeas a los países receptores de las ayudas, generalmente los de origen o tránsito migratorio, a ejercer un control migratorio que impida, a toda costa, la llegada de sus ciudadanías a los límites europeos. Así, la relación entre países donantes y países receptores de la ayuda queda supeditada a la asunción de ese rol o función de contener sus fronteras. Se seguirá recibiendo subvenciones europeas y se seguirá estando dentro del conjunto de países prioritarios siempre

⁵¹ Según el Sistema estadístico de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (datos de 2022), dentro de los ODS 16 y el ODS 10, entre las metas a las que se destinan más recursos, son las siguientes:

Meta 16.A: Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, con miras a crear capacidad a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo, para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Meta 10.7: Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

que se cumpla con los intereses de los países socios en materia migratoria. A todo se le llama beneficio mutuo.

En el ámbito de la UE, que es más visible, hay que destacar como instrumentos, el Nuevo Marco de Asociación, la propuesta del nuevo Pacto sobre las Migraciones y Asilo, o el reglamento sobre Asilo y Migración, que introducen estas condiciones por escrito.

En el caso de España, la condicionalidad, no está establecida de una manera directa. La mayoría de los fondos sí que van orientados a los objetivos prioritarios de la AOD, y no aparecen por escrito estos elementos de condicionalidad. De todas formas, es importante tener en cuenta que esa condicionalidad puede no ser fácilmente visible, y puede estar no solamente relacionada con partidas de cooperación al desarrollo, sino también con otros aspectos como inversiones, alineamientos estratégicos, relaciones diplomáticas, etc. Este aspecto, a nivel nacional, se inaugura con la aprobación del Plan África 2006-2008.

En cuanto a los impactos o **riesgos** detectados durante la investigación, se destaca, el riesgo de las propias personas migrantes sometidas a los efectos de instrumentos como los mencionados anteriormente, en sus derechos o los imaginarios que tenemos sobre ellas. A pesar de lo que podamos pensar, la mayor parte de las migraciones se producen dentro del continente africano, y no hacia afuera de él⁵². No obstante, los imaginarios y los intereses de la UE, se fomentan y priorizan frente a la realidad y las necesidades de las personas de estos países. Además, el concepto de contención migratoria que se promueve, conlleva en sí mismo una percepción negativa de la movilidad humana, relacionada directamente con la inseguridad, el peligro, la delincuencia y el terrorismo. Es decir, mediante el enfoque que se viene criticando durante todo el análisis, se **criminaliza** directamente las personas migrantes.

También, las políticas regidas por ese patrón de exclusión, repercuten directamente en las rutas migratorias, haciéndolas más costosas, tanto humana como económicamente, sin tener en cuenta la voluntad de amparo que pueden tener los distintos proyectos migratorios. Estas prácticas producen modificaciones en las rutas, convirtiéndolas más peligrosas y mortíferas, y promueven el desarrollo de redes de tráfico, ante la falta de vías legales y seguras. En ningún caso las políticas de control migratorio pueden introducirse dentro de la Cooperación al Desarrollo con un objetivo de prevenirla, pues lejos de ser eficaces y frenar los movimientos migratorios, en ocasiones, producen el efecto contrario. No va a haber Cooperación alguna que satisfaga las ansias de migrar.

La migración es un fenómeno estructural, natural, que ha existido toda la historia, y es intrínseco a las sociedades. Además, tiene muchos aspectos positivos, entre otros, ser uno de los vectores del desarrollo. No obstante, este **vínculo positivo** entre migración y desarrollo no se ha considerado siempre, provocando que el hecho natural de desplazarse sea visto como

⁵² Alvear, B. (2008). Flujos migratorios actuales en África Subsahariana: predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana. *Real Instituto elCano, Documento de Trabajo N° 50/2008*. Consultado en <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/dt50-2008-alvear-flujos-migratorios-africa-sub-sahariana.pdf>

una amenaza, tratándolo con respuestas basadas en la emergencia y reforzando esa narrativa. En este sentido, sin embargo, instrumentos como la Estrategia de Acción Exterior española o el actual programa de cooperación plurianual para el período 2023-2027 en la Declaración Política y el Plan de Acción de Cádiz, que constituyen el marco que guía actualmente las actividades del Proceso de Rabat y de sus países socios, enfatizan, textualmente: “el potencial positivo entre migración y desarrollo comprometiéndose a optimizar los beneficios de la migración regular, impulsar el desarrollo económico y social en las áreas de origen y crear oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida para reducir la necesidad de migrar”. Esta vinculación positiva entre migración y desarrollo se destaca de manera favorable. Sin embargo, la enfatización de la migración regular suele redundar en la misma dinámica que ha marcado tradicionalmente las políticas de desarrollo. Además, esta política frecuentemente incluye una clara intención preventiva de la migración. Es decir, la migración, si es beneficiosa para el país de destino, es porque se desarrolla de manera legal, y aunque no se fomentan o crean vías suficientes para que se desarrolle de esa manera, el objetivo principal sigue siendo evitar que se produzca. “Primero que no salgan, si salen que no lleguen, y si llegan que se vayan” (Anexo 4).

Todos los documentos marcos existentes hasta ahora como la Estrategia exterior española o el Nuevo Pacto sobre Migraciones y asilo, trabajan y enfocan la migración desde la prevención de la misma, que es a su vez un enfoque ineficaz.

Siguiendo con los riesgos identificados, añado la perversión del concepto del Sistema de Cooperación Internacional en sí mismo. El uso y el condicionamiento de fondos de desarrollo a la externalización y control de las fronteras afectan a la concepción tradicional de lo que entendemos por Cooperación al Desarrollo. La desvirtúan, y ponen en entredicho los principios de efectividad, eficacia y de apropiación de la ayuda, ya que, los desplazamientos forzados y las migraciones, en las agendas internacionales no son temas prioritarios para la mayoría de estos países a los que se destina la AOD.⁵³ Hay cierta **pérdida de credibilidad**⁵⁴ de lo que supone la Cooperación, a raíz de este tipo de derivación de fondos, lo cual es un riesgo para la cooperación en sí misma.

En ese sentido, se identifica como riesgo también la falta de un **ODS dedicado únicamente a las migraciones**. Como se ha visto, por la naturaleza transversal de las migraciones en sí mismas, van incluidas en distintos ODS⁵⁵ mediante un enfoque multidimensional que

⁵³ Anexo 3, Informante número 3: “Prácticamente la totalidad de los fondos europeos destinados a asuntos migratorios se invierten en la militarización y securitización de las fronteras. Esto se aparta mucho de los ideales de solidaridad que promulga la UE y de la Cooperación al Desarrollo en general. La Cooperación Española trabaja desde hace muchos años con el principio de eficacia de la ayuda, o la agenda de eficacia, que tiene unos principios internacionales muy acordados. Por ejemplo, el principio de apropiación, es decir, el país es el protagonista y es el que tiene que marcar sus necesidades y prioridades. En ese sentido, la política migratoria de la UE se basa en frenar y bloquear las rutas migratorias, y, es más, ni siquiera genera un beneficio socioeconómico en los países africanos que bloquean la migración. Se trata de una cooperación absolutamente condicionada.”

⁵⁴ Anexo 4, Informante número 4: “Si le preguntas a cualquier activista racializado o africano, te va a decir que la Cooperación no ha tenido éxito ninguno, y que es el causante de todos los problemas que tienen los países africanos”.

⁵⁵ ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), ODS 10 (Reducción de las desigualdades) y ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas).

pretende abordar los problemas globales de manera interconectada. Sin embargo, aún parece que su inexistencia está justificada y avalada por ese enfoque integral, la realidad es que durante la creación de los ODS y la Agenda 2030 no se obtuvo el consenso ni la voluntad política necesaria para introducir la movilidad humana y las migraciones como una prioridad única. Y esto impacta directamente en la eficacia y coherencia de las políticas migratorias, dejando en manos de la voluntad política y de la capacidad administrativa de cada país la atención a los temas migratorios. Lo que resulta, a su vez, incoherente, con el destino de cantidades ingentes de fondos europeos a esa misma cuestión.

La cooperación internacional interacciona en ocasiones, de manera poco transparente, con políticas de externalización de fronteras y promueve mecanismos orientados exclusivamente a frenar la migración hacia Europa. El objetivo fundamental de la cooperación no puede ser frenar la migración, sino al revés, es promover contextos en donde en todo caso, las personas no tengan que verse forzadas a hacerlo, y que si deciden hacerlo, existan vías legales y seguras para hacerlo. Por este motivo, corroboro una de las hipótesis planteadas en el inicio de la investigación: “La gestión española sobre la migración de menores del norte de África, con un objetivo principal de prevenir o frenar esta migración, es ineficiente a corto plazo”. Además, añadiría que también lo es a largo plazo.

Las políticas migratorias a su vez, no abordan la dimensión del desarrollo, y desde un punto de vista de **coherencia de políticas**, en muchos casos las migraciones forzadas son una respuesta a los problemas a los que Europa contribuye, como los conflictos agravados por el comercio de armas o la competencia de recursos naturales. Un ejemplo de esta falta de coherencia podría ser el nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo, que pretende gestionar de manera eficaz y humana, en plena consonancia con los valores de la Unión Europea, lo que se venía considerando hasta ahora una amenaza y se pretendía frenar a toda costa mediante los instrumentos, estrategias y enfoques de la misma Unión Europea.

Otro aspecto más donde cobra sentido la hipocresía española de la que hablaba la informante 4 en la entrevista, es en la existencia de la constante contradicción entre el interés superior del menor y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, y el control migratorio. Esa doble condición de menores de edad y de migrantes hace que su estatuto jurídico básico se integre por dos normativas regidas por principios opuestos.

Por un lado, se trata de menores de edad y, por tanto, merecedores de especial protección, pero por otro lado, se está atendiendo a su condición de personas migrantes sujetas a las leyes de extranjería. Son las leyes de protección a la infancia las que hacen alusión directa de esta realidad, pero sin embargo es en la normativa de extranjería donde encontramos una regulación específica sobre menores extranjeros no acompañados. Así, esta realidad se encuentra sujeta a políticas que plasman el choque del interés superior del menor, como criterio determinante de la actuación de los poderes públicos, emanado por toda la legislación en favor de la protección de los derechos de la infancia, con la condición de migrante y su condición administrativa.

También, vemos como la migración está sujeta a una legislación, regulación, planes o estrategias amparados por ser implementados por países que han ratificado la Declaración de

los Derechos Humanos, y que son plenos estados de derechos, democráticos, europeos, etc., pero que dichas regulaciones están a su vez sujetas a infinidad de excepciones que ponen en entredicho el respeto de tales garantías. Por ello, la coherencia de políticas, debe incorporarse con un principio fundamental para la elaboración de todas las políticas públicas.

Existe así una perspectiva de avance y evolución mediante enfoques basados en los derechos humanos en la gestión de la migración, con un énfasis particular en la protección de los derechos de los menores y la prevención de la violencia y la explotación. Pero la realidad es que dentro de la intención de la prevención de la violencia, la explotación, la trata de personas, el tráfico de drogas y de armas, se engloba la migración irregular de personas. Y que se encara desde una perspectiva de securitización, que en ningún caso viene sustentada por el respeto a los derechos humanos.

La Cooperación al Desarrollo debería dissociarse de los objetivos de control migratorio, no debiendo responder a los intereses de seguridad o de control fronterizo de los países de destino. La política de cooperación internacional es una herramienta necesaria que colabora con las comunidades locales para generar mecanismos de resiliencia, contribuir al cumplimiento de garantía de derechos humanos en los países de origen, tránsito y destino. Por tanto, la cooperación al desarrollo no puede utilizarse para otros fines que no sean la solidaridad, la erradicación de la pobreza y las desigualdades, la defensa de los DDHH y la sostenibilidad.

Para finalizar, y tomando de ejemplo la filosofía transmitida por la informante 4, creo que cualquier denuncia o crítica tiene que ir acompañada de una propuesta de mejora o alternativas viables.

Se recomienda al gobierno español desarrollar una política exterior más coherente, que trate la cooperación al desarrollo como una política de estado, centrada en mejorar las condiciones de vida en los países que reciben Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta ayuda debe estar libre de intereses políticos y partidistas, y orientarse consistentemente hacia objetivos de desarrollo reales y efectivos, sin ser condicionada o dirigida por cuestiones de control migratorio y externalización de fronteras. Los objetivos deben enfocarse siempre en el bienestar y la mejora de las condiciones de vida de las personas, reflejando el principio de apropiación. En ese sentido, se recomienda que la gestión de las migraciones no sea una cuestión de seguridad, sino de derechos humanos. Es decir, que no emane del Ministerio del interior, porque no es una cuestión de seguridad humana, en un sentido preventivo del peligro, sino de protección de derechos humanos.

Además, se sugiere eliminar el enfoque securitario de las migraciones en los instrumentos y políticas de desarrollo y acción exterior. La aplicación de este enfoque favorece la criminalización y percepción negativa sobre los migrantes y refugiados, promoviendo discursos de odio que afectan directamente la convivencia y cohesión social. Esto tiene un grave impacto en la vida y los derechos de las personas migrantes durante su trayecto migratorio y una vez en destino. Asimismo, en esa falsa necesidad de securitización, no

existen estudios que demuestren que los flujos migratorios se hayan utilizado sistemáticamente para introducir terroristas en los estados europeos⁵⁶.

Y, ¿puede existir un modelo alternativo? Tal y como reflejan Fuentes, Carril y Fanjul (2022), sí existen otros modelos de prácticas migratorias. Si bien son realidades difícilmente comparables, ya que cada fenómeno migratorio tiene sus especificidades y magnitudes, se puede señalar que hay alternativas. Un ejemplo es el modelo de ECOWAS⁵⁷, es decir, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. A su vez especifican:

aunque la movilidad hacia Europa todavía sigue siendo la excepción en el conjunto de las migraciones africanas, estas rutas concentran un alto nivel de riesgo y vulnerabilidad. Para reducirlos, la única alternativa es establecer vías legales y seguras a través de contrataciones en origen o visados de búsqueda de trabajo. Estas propuestas formaron parte del llamado Proceso de Rabat, que durante un tiempo intentó establecer acuerdos entre los países de África del Oeste y el Norte, y la UE. Desgraciadamente, estas medidas no han tenido mucho recorrido, pero la misma lógica ha sido recuperada por el gobierno español en su reciente propuesta de reforma del reglamento de la Ley de Extranjería. Solo la oportunidad –aunque tarde en el tiempo– de trabajar legalmente en Europa o de pedir asilo en los países de tránsito reducirá los intentos de acceso irregular por la Frontera Sur (p.17).

En el ámbito de la infancia migrante, es necesario trabajar con los Estados Miembros de la UE hacia el desarrollo de políticas coherentes y a largo plazo que garanticen su deber en la protección de sus derechos y de su especial condición de vulnerabilidad estableciendo las medidas para ello y primando su condición de niños/as pese a cualquier otra circunstancia, como puede ser su realidad migratoria.

Como propuesta redundante a las anteriores, que se respete el artículo 13 de la Declaración de los DDHH. Toda persona tiene derecho a migrar y a entrar y salir de un territorio, y volver a su país de origen. España ha ratificado esa declaración, pero la deja en papel mojado cuando, como hemos visto, se exime de su cumplimiento.

Así, las propuestas se reducirían, sin estar lejos de las propuestas ya realizadas por múltiples organizaciones de la sociedad civil, centradas en la lucha por el respeto de los derechos humanos o ya contempladas en el panorama internacional a partir del Proceso de Rabat, en la creación de vías legales y seguras de migración y movilidad humana mediante contrataciones en origen o visados de búsqueda de trabajo.

⁵⁶ De acuerdo con el Informe de Situación y Tendencia de Terrorismo de EUROPOL del año 2016. (EUROPOL, EU Terrorism Situation & Trend Report (Te-Sat), p. 7. (Disponible en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-tesat-2016>).

⁵⁷ Los países del ECOWAS, fundada en 1975 y conformada por 15 países, cuentan con la garantía de una movilidad interna entre los países que conforman la red, similar a Schengen, pero con la salvedad de que no existe una protección militarizada en las fronteras externas de los países del ECOWAS. Dicho de otro modo, generar vías legales y seguras entre los países sin necesidad de blindarse ante la ciudadanía de los países externos al ECOWAS. Esto cobra gran interés ya que las movilidades intraafricanas e interregionales suponen el 75% de todos los movimientos migratorios en África Subsahariana (Fuentes, Carril y Fanjul, 2022, p.16).

Como hemos visto y se comprueba diariamente, la aplicación de este enfoque tiene graves consecuencias en las vidas de las personas migrantes a causa de la constante actuación negligente de la Unión Europea y sus estados, que además no parece que contemplen una inclinación a poder cambiar el rumbo de esas políticas.

La Cooperación Internacional al Desarrollo y la AOD tiene que estar siempre enfocada a objetivos de erradicación de la pobreza y en el desarrollo humano de los países a los que se destina, y en ningún caso condicionarse al control de fronteras, pues la migración es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Para finalizar, así como se intenta solucionar la cuestión migratoria atendiendo a las causas de raíz, con intención de prevenirla, si esta es la Cooperación que se quiere llevar a cabo, también deberíamos cuestionarnos la eficacia de la misma. Como sistema que tiene como objetivo principal la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano tiene que tener en cuenta que cada vez que se obstruye una ruta migratoria, se abre otra ruta más peligrosa y mortal para las personas migrantes que las anteriores. Esto podría hablarnos, en primer lugar, que esas causas de raíz a las que se está atendiendo están bajo el efecto de una causa mayor, la cual ninguna política de cooperación podrá frenar. Y en segundo lugar, que el enfoque preventivo, lejos de ser eficaz, es contraproducente.

Por todos los motivos apuntados durante este análisis, considero importante apelar a España, como país emisor de emigrantes durante tantas décadas en un pasado no tan lejano. La memoria histórica de España como país de emigración es esencial para la formulación de políticas migratorias justas, coherentes, efectivas y sobre todo, humanas. En el caso de España, tener presente su historia como país de emigración, podría aportar varias lecciones al abordar la formulación de políticas migratorias. Recordar de dónde venimos no solo fomenta la empatía y la solidaridad, sino que también proporciona ayuda a aprender del pasado y encontrar métodos alternativos.

Quien olvida su historia, está condenado a repetirla.

Capítulo VI. Referencias.

ACNUDH. (2024). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)*. <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo. (17/05/2024). *Planificación, eficacia y calidad*. <https://www.aecid.es/la-aecid/planificacion-eficacia-y-calidad>

Alberdi, J. y Bidaurratzaga, E. (2018). El Plan África 2006-2008: cuestiones para el debate. *Instituto de Estudios de Desarrollo y Cooperación Internacional. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*.

https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/63/El_Plan_Africa_2006-2008_cuestiones_para_el_debate_FRIDE_2006.pdf

Alberdi, J. y Bidaurratzaga, E. (2009). La nueva política exterior y de cooperación de España con el continente africano: El asociacionismo interesado del Plan África. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 84, 201-220. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2797417>

Alvear, B. (2008). Flujos migratorios actuales en África Subsahariana: predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana. *Real Instituto elCano, Documento de Trabajo N° 50/2008*.

Consultado en

<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/dt50-2008-alvear-flujos-migratorios-africa-subsahariana.pdf>

Andrés, A. (2020). Menores Extranjeros no Acompañados (MENA). *Revista Jurídica de Castilla y León*, (50), 7-48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7203491>

Aparicio, L. (2015). Avances y desafíos en la regulación de los menores extranjeros no acompañados en España. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, (20), 120-140. Recuperado en 10 de junio de 2024, de http://www.scielo.org.bo/pdf/rbd/n20/n20_a06.pdf

Beceiro, E. (Febrero 2018). Región del Rif (Marruecos): Situación de Derechos Humanos en la región del Rif. *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Grupo-de-Riesgo-DDHH-en-el-Rif.pdf>

Carrión, F. (11 de enero de 2023). España y Marruecos celebrarán la Reunión de Alto Nivel el 1 y 2 de febrero, con desembarco de ministros en Rabat. *El Independiente*.

<https://www.elindependiente.com/espana/2023/01/11/espana-y-marruecos-celebraran-la-reunion-de-alto-nivel-el-1-y-2-de-febrero-con-desembarco-de-ministros-en-rabat/>

Colomer de Selva, M. (2021). La Cooperación Española a la vanguardia: Más de treinta años acompañando procesos de cambio. *Revista de Fomento Social*, 76, (2), 399-415. <https://revistas.uloyola.es/rfs/article/download/5034/3461/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2023). *Hacia un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantista y solidario: Recomendaciones de CEAR para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea* 2023. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/04/Recomendaciones-CEAR-presidencia-UE.pdf>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2022). *Cooperación al Desarrollo y Acción Exterior de la UE y España en materia migratoria en África: Principales instrumentos e impactos*. (Informe Marco).

https://www.cear.es/wp-content/uploads/sites/16/2022/04/INFORME-MARCO_ES_05-04_baja.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2022). *Nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo: Retos y Oportunidades*.

https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EUROPEO_ES.pdf

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2022). *Externalización de Fronteras y Control Migratorio en Argelia: Riesgos para la Cooperación al Desarrollo*.

https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/04/INFORME-ARGELIA_ES_05-04_baja.pdf

Comisión Europea. (7 de junio de 2016). *La Comisión anuncia un Nuevo Marco de Asociación en Materia de Migración: una cooperación reforzada con terceros países para gestionar mejor la migración*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_2072

Comunicación de la Comisión Europea relativa al Nuevo Pacto de Migración y Asilo, Bruselas, 23 de setiembre de 2020. (COM(2020) 609 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. (18 de septiembre de 2016). Primer informe de situación sobre el Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. (COM(2016) 700 final).

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b5656e2-9517-11e6-8e27-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

Comunicación del Poder Judicial. (22 de enero de 2024). El Tribunal Supremo confirma que la devolución de menores desde Ceuta a Marruecos en agosto de 2021 fue ilegal al no seguir el procedimiento previsto en la Ley de Extranjería.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-que-la-devolucion-de-menores-desde-Ceuta-a-Marruecos-en-agosto-de-2021-fue-ilegal-al-no-seguir-el-procedimiento-previsto-en-la-Ley-de-Extranjeria>

Consejo de la Unión Europea (11 enero 2024). *Política de Migración y Asilo de la UE*.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/western-routes/#action>

Cooperación Española (2023). *Objetivos*. Recuperado de:

<https://www.cooperacionespanola.es/que-hacemos/objetivos/>

Declaración Conjunta: Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos. Acordado en Rabat, el 7 de abril de 2022.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/documents/2022/070422-declaracion-conjunta-espana-marruecos.pdf>

Derechos Humanos en la Frontera Sur 2021. (marzo de 2021). *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*. <https://apdha.org/media/informe-frontera-sur-2021.pdf>

Derechos Humanos en la Frontera Sur 2019: INFANCIA MIGRANTE. (marzo de 2019). *Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía*. <https://apdha.org/media/informe-infancia-migrante-2019.pdf>

Detalles de los acuerdos firmados entre Marruecos y España en la RAN. (4 de febrero de 2023). *Rue20*.

<https://es.rue20.com/2023/02/04/detalles-de-los-acuerdos-firmados-entre-marruecos-y-espana-en-la-ran/>

Díez, J. (2023). África: visión y cooperación desde Europa y España. *Cuadernos de estrategia*, (Nº. 220), 181-220. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9206123>

Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia. (2022). *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia*. (Boletín número 25). Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/Estadisticaboletineslegislacion/boletin25.pdf>

España. Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. (BOE, Núm. 44, 21 de febrero de 2023, Sec. I. Pág. 26097- 26139). <https://boe.es/boe/dias/2023/02/21/pdfs/BOE-A-2023-4512.pdf>

España firmará un nuevo Marco Asociación País con Marruecos. (28 de octubre de 2022). *Rue20*. <https://es.rue20.com/2022/10/28/espana-firmara-un-nuevo-marco-asociacion-pais-con-marruecos/>

Fernando Gonzalo, E. (2020). El Fondo Fiduciario de Emergencia para África: ¿gestión de flujos migratorios o ayuda al desarrollo? *África, un continente en transformación: Enfoques interdisciplinarios*, 122-134. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/40889>

Fuentes Lara, C. y Fanjúl, G. (Abril de 2024). Externalización(*): *Caos, corrupción y control migratorio bajo la apariencia de cooperación europea*. Fundación porCausa. https://porcausa.org/wp-content/uploads/2024/04/InformeExternaliz_COMPLETO_04_25.pdf

Fuentes Lara, C., Carril Cerpa, I., y Fanjul, G. (2022). Industria del Control Migratorio (ICM): Manual de instrucciones. *Fundación porCausa de Investigación, Periodismo y Migraciones*. <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2022/07/Manual-de-Instrucciones-de-ICM-2022.pdf>

Fuchs, A; Gröger, A; Heidland, T & Wellner, L. (2023). Does foreign aid reduce migration?, *Kiel Policy Brief, No. 169*, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel), Kiel

Gálvez, A., Torrejón, J.D., Zebda, S., Calvo, L., y Álamo, E. (2013). *España y Marruecos: Tratados, Acuerdos, Declaraciones y Memorandos de Entendimiento (1991-2022)*. UCA, Universidad de Cádiz. <https://rodin.uca.es/bitstream/handle/10498/31963/Espania-Marruecos-DIG.pdf?sequence=1>

García Andrés, C. (2020). Las políticas para el desarrollo de la Unión Europea hacia el continente africano. *África, un continente en transformación: Enfoques interdisciplinarios*, 150-166. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/40889>

García, L. (07 de abril de 2022). Novedades BOE: España y Marruecos publican un acuerdo de cooperación que entra en vigor el 30 de abril. *Newtral*. https://www.newtral.es/espana-marruecos-acuerdo/20220407/#google_vignette

Gómez, M., Parra, C., Alemán, L., y Rísquez, M. (Enero 2018). El colapso de la Cooperación Española en el siglo XXI: Y nuevos horizontes en el marco de la Agenda 2030. *Economistas sin Fronteras*. <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/Documento-GT-Cooperaci%C3%B3n.pdf>

González, C. (6 de julio de 2022). La crisis entre España y Argelia y su impacto en las relaciones migratorias. *Real Instituto elCano*, 29/2022. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/07/comentario-gonzalez-tesis-entre-espana-y-argelia-y-su-impacto-en-las-relaciones-migratorias.pdf>

Hernández, M. (10 de abril de 2022). El tratado vigente entre España y Marruecos será actualizado pero ya recoge el respeto a la integridad territorial. *El Periódico de España*. <https://www.epe.es/es/politica/20220410/tratado-vigente-espana-marruecos-actualizado-13500354>

International Centre for Migration Policy Development. (24 de mayo). *The Rabat Process*. <https://www.rabat-process.org/en/about>

International Centre for Migration Policy Development. (Julio 2023). *The Rabat Process*. (En el marco del proyecto “Support to Africa-EU Migration and Mobility Dialogue (MMD)”). <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/iscm/rabatprocessbrochures2023.pdf>

La Moncloa. (2.2.2023). *España y Marruecos refuerzan la cooperación en materia migratoria*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/020223-acuerdo-marruecos.aspx>

La Moncloa. (8.7.2022). *La UE y Marruecos acuerdan actualizar la cooperación en materia migratoria y ampliarla a los nuevos métodos operativos de las redes de tráfico*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2022/080722-ue-marruecos-migraciones.aspx>

La Moncloa (10.12.2020). *Comunicado conjunto España-Marruecos sobre la Reunión de Alto Nivel*. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/10122020_epa_namarruecos.aspx

Larrú, J., Olivie, I., y Pérez, A. (2019). Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (44), 21-33. https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10786/1/Cooperacion_JoseMLarru_Rev_Esp_Developo%26Coop_2019.pdf

Marchal, L., Naiditch, C. & Simsek, B. (2022). How Foreign Aid Affects Migration: Quantifying Transmission Channels. 2022. halshs-03887455c

Marco de Asociación País Marruecos - España. (2014). Acta de la 1ª Reunión de la Comisión Mixta Marroquí-Española de Cooperación.

<https://exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planificacio nBilateral/MAP/Norte-Africa/MAP-Espana-Marruecos-2014-2016.pdf>

Marín, I. (2006). *La Cooperación española al Desarrollo como prevención de la emigración Marroquí: percepciones, discursos y realidades entre las dos orillas*. [Tesis doctoral, Universidad de Granada]. <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/902/16052948.pdf?sequence=1&isAllowed>

Maakum, Elin y No Name Kitchen. (Junio 2021). Informe sobre las vulneraciones de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes migrantes en Ceuta. https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=7521

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (27 de abril de 2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La AECID en Marruecos. <https://www.aecid.ma/la-aecid-en-marruecos/>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (Marzo 2021). *Foco África 2023*. <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/DOCUMENTOS%20FOCO%20AFRICA/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes residentes en el extranjero. (02 febrero de 2023). *Marruecos y España firmaron varios acuerdos de cooperación en varios sectores, con ocasión de la XII Reunión de Alto Nivel entre los dos países*. <https://diplomatie.ma/index.php/es/12%C2%AA-ran-marruecos-espa%C3%B1ol-firmados-varios-acuerdos-de-cooperaci%C3%B3n>

Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (13 de febrero de 2009). *III Plan Director de la Cooperación Española*. <https://exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/III-PD-2009-2012.pdf>

Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2013). *IV Plan Director de la Cooperación Española*. <https://exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/IV-PD-2013-2016.pdf>

Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (23 de marzo de 2018). *V Plan Director de la Cooperación Española*. <https://exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/V-PD-2018-2021.pdf>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (10 de enero de 2024). *Aprobada la nueva orden GECCO que regula la contratación en origen para 2024*. <https://www.inclusion.gob.es/w/aprobada-la-nueva-orden-gecco-que-regula-la-contratacion-en-origen-para-2024>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (03 de junio de 2023). *Celebrada en Madrid la XXI cumbre hispano-marroquí de la migración*. <https://www.inclusion.gob.es/w/celebrada-en-madrid-la-xxi-cumbre-hispano-marroqui-de-la-migracion-2>

Olivie, I. (08 Oct 2012). Ya hay IV Plan Director de la Cooperación Española. *Real Instituto elCano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/ya-hay-iv-plan-director-de-la-cooperacion-espanola/>

Organización Internacional para las Migraciones. (2021). *Integrating migration into international cooperation and development: Guidelines for international cooperation and development actors*. <https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbd1666/files/mmicd/guidelines-integrating-migration-international-cooperation-development.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Migración, desarrollo sostenible y la Agenda 2030*. <https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030>

Organización Internacional para las Migraciones. (2018). *La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales*. <https://migration4development.org/sites/default/files/2021-09/IOM-ES-REPORT%20WEB.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *La migración en la Agenda 2030*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_in_the_2030_agenda.pdf

Ortega, A. (diciembre 2013). Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007. *Ars Iuris Salmanticensis: Crónica de Legislación*, vol. 1, 151-226. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/128936/Acuerdo_entre_el_Reino_de_Espana_y_el_Re.pdf;sequence=1

OXFAM. (21 de septiembre de 2023). *From Development to Deterrence?: Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument*. <https://www.oxfamnovib.nl/Files/rapporten/2023/Development-to-deterrence-migration-spending-und-er-210923-en.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2024). Los ODS en acción. Recuperado de <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

Quiroga Raimúndez, V., Chagas Lemos, E., Palacín Bartrolí, C. y Arranz Montull, M. (2023). La migración de menores no acompañados/as en Cataluña (España): evolución y modelos de protección. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 30(2), 276-303. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.23027>

Reher, D., Requena, M., & Sanz, A. (2011). ¿España en la encrucijada? Consideraciones sobre el cambio de ciclo migratorio. *Revista Internacional De Sociología*, 69(M1), 9-44. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.iM1.385>

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (2021/2747(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0289_ES.pdf

Rodríguez, G. (2008). Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 16, (31). <http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/96/88>

Saadi, R. (2005). Migration Dynamics and Dialogue in the Western Mediterranean. *IOM, Chapter 4*, 75-81.

https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/5+5/WMR_2005_Chapter_4.pdf

Sánchez Alonso, B. (2011). La política migratoria en España Un análisis de largo plazo. *Revista Internacional De Sociología*, 69(M1), 243–268. <https://doi.org/10.3989/ris.2011.iM1.393>

Sanahuja, J. (2007). La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, 19, 37-55. <http://hdl.handle.net/10017/7877>

Sentencia del Tribunal Supremo 114/2024 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta), de 22 de enero de 2024 (recurso 6480/2022).

<https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/c5200e36be7104f6a0a8778d75e36f0d>

Tezanos Vázquez, S., y Gutiérrez Sobrao, D. (2011). ¿Altruismo o interés? El papel de la inmigración en la asignación geográfica de la ayuda oficial española al desarrollo. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/4711/Tezanos%2c%20S.%3b%20Guti%3%a9rrez%2c%20D.%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Urbaneja Cillán, J. (2016). Movimientos migratorios y seguridad internacional. En especial, la compleja posición de la Unión Europea ante la crisis migratoria. *Pliegos de Yuste: 17*, 139-152. <http://hdl.handle.net/10045/131381>

Vega, G. (23 de diciembre de 2023). El Gobierno anuncia una reforma del reglamento de Extranjería para “simplificar trámites”. *El País*. <https://elpais.com/espana/2023-12-28/el-gobierno-anuncia-una-reforma-del-reglamento-de-extranjeria-para-simplificar-tramites.html>

Zapata-Barrero, R., y Zaragoza Cristiani, J. (2008). Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?. *Panorama Social*, 8, 186-195. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/008art14.pdf

Capítulo VII. Anexos.

Anexo 1. Informante número 1.

1. Entendiendo que la gestión de este fenómeno tiene que responder, en la medida de lo posible, a las causas que lo fomentan, ¿Cuáles son las principales causas y factores que impulsan la migración de menores desde el norte de África?

Sin ser experto ni en migraciones ni de menores específicamente, haciendo referencia a lo que puede ser el fenómeno migratorio procedente del norte de África, y del Sahel, hay un hecho muy relevante: todos los países del Sahel, desde Mauritania hasta Somalia, todos los vecinos del norte de África, son estados fallidos. Y entre ellos están los del IDH más bajos. Es decir, la pobreza es la que fomenta el tratar de encontrar mejores opciones de vida y oportunidades, eso fomenta la migración.

Los menores tienen la ventaja de que, si conocen que una vez en destino, van a tener un trato legal diferenciado, de mayor protección, quizá puede ser incluso utilizado por los adultos, especialmente de madres con niños a cargo, que se verán incentivadas a migrar con menores.

Dicho esto, entrando en el papel que puede jugar la AOD, hay investigaciones recientes que la analizan desde la ambigüedad, tanto desde potenciales efectos positivos como negativos, como efectos a corto y a largo plazo, que no tienen porqué ser los mismos. Un canal muy interesante puede ser la información que llegue a los países de salida: si la decisión de migrar no se toma por una persona sola (normalmente es en un contexto familiar y después de haberla ponderado un tiempo, además de que la gran mayoría ya han realizado algún tipo de migración dentro del propio país o países vecinos). Es decir, la migración larga no es la primera, y tampoco emigran los más pobres entre los pobres.

Si se tiene información suficiente de las oportunidades en destino, y se tiene algún vínculo en España, algunos estudios muestran que la ayuda bilateral en las comunidades o contextos procedentes de la migración, la aumentan un poco, mientras que la multilateral tiende a reducirla. ¿Porque puede aumentarla? Porque genera nuevas esperanzas, o lo que se llamaba codesarrollo (2005-2008). Luego ha evolucionado la teoría, y ahora más que desarrollo hay una intención de retener los movimientos migratorios indeseados.

Entonces, ¿cómo explicar que pueda haber efectos positivos y negativos? Porque los positivos, pueden generar mayores capacidades, conocimientos, habilidades en las comunidades. Y eso puede generar una intención mayor de emigrar, al no tener una concordancia con las rentabilidades que tienen esas capacidades. Y la mayoría de las migraciones iniciales, son con intención de volver. Luego quizá no perseveren, pero son con esa primera intención. Este efecto tendría menos impacto a corto plazo, pero quizá más probables a largo plazo (ayuda educativa, de infraestructuras, en salud, etc). Eso genera mejores condiciones de vida que pueden alimentar el deseo de migrar.

Sin embargo, ¿por qué puede haber también una reducción en los movimientos migratorios? En la cooperación multilateral, se explica que el simple anuncio de que va a haber más cooperación en el territorio genera una expectativa de poder beneficiarse de esa ayuda. Si no se cumplen, o si se cumplen con creces, puede aumentar esa intención de desplazarse, tal y como apuntaba anteriormente.

Por eso, hay que ponderar los posibles efectos, y medirlos a nivel micro: depende de las comunidades, la inestabilidad, las condiciones, el nivel de violencia, etc, es también importante.

La migración de menores puede ser un fallo del sistema de cooperación en tanto que no logra generar esas aspiraciones y mejoras que trata (pues no se cumpliría esa hipótesis positiva del codesarrollo). Sin embargo, también es posible que mejorando condiciones, impulsen a largo plazo, los movimientos migratorios.

2. Entender cómo ha abordado España esta cuestión en el pasado, quizá puede explicarnos sobre las estrategias y políticas utilizadas actualmente. ¿Cuál ha sido el enfoque histórico de la cooperación española en relación con la migración de menores del norte de África?

Diferenciando los planes retóricos de estrategias, de codesarrollo, declaraciones, etc., quizá con acciones más objetivas que se puedan concretar más, creo que España ha identificado o seleccionado como países prioritarios aquellos, de procedencia prioritaria de la migración irregular, y especialmente, de la vía canaria. Esos países que son de abundante origen de migraciones con España como destino, se convirtieron en países prioritarios con la intención de frenar ese flujo.

Luego es distinto la cooperación con Marruecos. Esta está presidida por el compromiso bilateral de que Marruecos impide la llegada a España y a Europa de migrantes irregulares. Y eso se utiliza prácticamente también por parte del reino de Marruecos, haciéndolo de manera idéntica la UE con Turquía y los refugiados Sirios.

3. Intentando responder al objetivo principal de la investigación, ¿ha sufrido la gestión de la cooperación española sobre el flujo migratorio de menores del norte de África una evolución? ¿Ha habido un cambio en las estrategias llevadas a cabo durante estos diez últimos años? ¿Qué lógica siguen estos cambios? En favor de que ha evolucionado?

Sí. La posible evolución de la gestión de la cooperación española sobre la cuestión migratoria ha evolucionado en favor de la geoestrategia española. Mi percepción es que la política migratoria tanto española como europea, con respecto a la migración indeseada, es que es más rentable frenarla en origen que frenarla en frontera y tener que acoger o repatriar. La figura de admitir como inmigrante legal aquel que ya haya obtenido la firma de un contrato en origen, es bastante idealizada.

4. ¿Qué comentarías en relación a las siguientes afirmaciones/hipótesis:
- La gestión española sobre la migración de menores del norte de África, con un objetivo principal de prevenir o frenar esta migración, es ineficiente a corto plazo. Yo corroboraría la hipótesis. Añadiendo que no existe una estrategia específica de cooperación para frenar o promover la migración con menores. Con los menores, es un accidente de la política migratoria española.
 - La cooperación española para el desarrollo de Marruecos no contribuye sustancialmente a prevenir la migración de menores, porque el desarrollo que se promueve no coincide con las aspiraciones y las concepciones de los propios menores que emigran. Eso habría que contrastarlo con entrevistas con los propios menores. Pero sí que es cierto que desde fuera, da la sensación especialmente a partir de los últimos acontecimientos de la invasión de Ceuta y Melilla por menores, como una estrategia deliberada del Reino de Marruecos para poder negociar. En otros términos, cualquier acuerdo más beneficioso para ellos que obligue a España a reaccionar y tomar postura. Es decir, la migración se utiliza como arma de relaciones internacionales? La respuesta es sí.

Anexo 2. Informante número 2.

1. (Contexto) ¿Cómo ha evolucionado la migración de menores desde el norte de África hacia España en las últimas décadas?

La migración de personas menores de edad, desde que España entró en la Unión Europea, que es como el punto en el que ya se instaura como una frontera física y simbólica, está marcada por tres etapas:

Una primera etapa (1992-2004) en la que el fenómeno migratorio era residual en términos cuantitativos, y lo hacían hombres mayores de edad. No existía el fenómeno de los menores no acompañados, o si existía, era en los territorios adyacentes.

La segunda etapa, que se inaugura en 2004 hasta 2013 y se estabiliza a las personas porque ya hay una regulación, y a nivel cuantitativo es especialmente relevante, siempre hablado del principal flujo migratorio que hay en España que es Marruecos-España o Marruecos-Andalucía, con Ceuta y Melilla, lo que es la frontera sur. En esta etapa, el fenómeno de los menores marroquíes tampoco es algo cuantitativamente destacable pero sí que la migración se intensifica y, por consiguiente, se genera esa cultura migratoria en el norte de África o Marruecos. Esta migración, que raramente eran menores, y si lo eran cercanos a cumplir la mayoría de edad, se produce por reagrupación familiar. Es decir, llegan acompañados.

La tercera etapa, que es la que introduce el fenómeno de los menores no acompañados, se inaugura a partir de 2012-2013 y tiene su máxima expresión en

2014-15-16. Estos años, son años de un volumen de flujo migratorio, tanto de menores como de no menores muy elevado. Se intensifica ese paso tanto por fronteras terrestres como marítimas, con llegadas tanto regulares como irregulares des de la situación administrativa y vemos hechos, insólitos hasta el momento: menores en situación de calle. Esto es muy visible en las dos ciudades autónomas, pero sigue siendo raro verlo en la península. Eso habla tanto de la capacidad de absorción de las instituciones, como también de las vías de llegada. En esta tercera etapa la llegada de MMNA por vía administrativa irregular era principalmente por tierra, por las fronteras porosas de Ceuta y Melilla.

2. Entendiendo que la gestión de este fenómeno tiene que responder, en la medida de lo posible, a las causas que lo fomentan, ¿Cuáles son las principales causas y factores que impulsan la migración de menores desde el norte de África?

Hablando de lo que conozco, concretamente de la población marroquí, para mí, los condicionantes son: en primer lugar la existencia de una cultura migratoria. Lo que es en el norte de Marruecos, eso existe, primero por la proximidad. Tener dos ciudades europeas dentro del norte de África genera también una aspiración a poder venir a Europa. Viven pensando cómo poder cruzar, viven pensando en la frontera, porque la ven cercana, la ven posible. Sobre todo la parte adyacente a Ceuta, la Wilaya de Tetuán, ha nacido y se ha generado pensando en tres alternativas: el contrabando de mercancía (antiguo fenómeno de las porteadoras), el contrabando de hachís y la migración. Es decir, la población tiene esa cultura migratoria, y los tres modelos de supervivencia de zonas que han sido económicamente muy deprimidas. Entonces, eso ya es endémico. Pero qué lo fomenta esta última década?

Los estereotipos culturales, que han generado esa dinámica. Estar viendo y recibiendo estímulos sobre la vida europea de jóvenes semejantes a ellos, hace que tu desees ese modo de vida. Entonces, para mí, el detonante es el acceso a los smartphones y por ende, a las RRSS. Esa mirada de ansiar y desear, que alguien con el mismo fenotipo cultural que yo está teniendo esas experiencias, porque yo no voy a poder, si estoy enfrente de la frontera todos los días.

En segundo lugar, hay un tema especialmente complejo, es el hecho de que ¿las familias empujan, o las familias retienen? Yo me posiciono claramente en que no pasa ni una cosa ni otra. Las familias, dependiendo del contexto familiar incentivan, y otras, restringen, prohíben y hasta casi “secuestran” a sus hijos para que no lo hagan. Entonces, no se puede hacer esa homogeneización de que “las familias expulsan”, porque no es lo que yo he vivido. Si que es cierto, que en las fronteras terrestres, eso es mucho más sencillo para los menores: se entra y se sale con cierta facilidad, y no es algo que las familias restrinjan, porque la capacidad de riesgo es mucho menor. Otra cosa es hablar de otros fenómenos, “risky”, y es meterte en un debajo de un container en algún puerto o saltar desde Melilla a un ferry. En esos casos, no se tiene la legitimación de las familias. Pero esa es mi experiencia personal viviendo en el norte de Marruecos.

Y luego hay un tercer fenómeno, que son los niños que vienen andando desde el Sur (Casablanca, Fez, Marrakech), y no tan al Sur, porque el sur se conoce como “todo aquello que no es el norte”, y el norte es protectorado español. Entonces el sur es casi todo. Estos emprenden una ruta migratoria acompañados por otros adolescentes o en ocasiones, mucho más raras e inusuales, solos. Esas personas hasta que no llegan en una situación de poder meterse en un barco o de poder saltar a Ceuta o Melilla, ha pasado mucho tiempo. Y tienen una situación bastante más complicada, porque han estado más expuestos a abusos, prostitución, o a dinámicas nocivas que vulneran los derechos de la infancia y los derechos humanos.

3. Entender cómo ha abordado España esta cuestión en el pasado, quizá puede explicarnos sobre las estrategias y políticas utilizadas actualmente. ¿Cuál ha sido el enfoque histórico de la cooperación española en relación con la migración de menores del norte de África?

Ha sido la pasividad más absoluta. España ha tenido una legislación migratoria, y especialmente de menores migrantes, reactiva. Se ha ido encontrando con distintas problemáticas y ha ido poniendo parches para taparlas. No ha habido una legislación que sea proactiva, que vea el fenómeno social y cultural que se le venía encima, especialmente cuando tienes una presión migratoria en dos ciudades autónomas y en el sur de España, y no ha sabido hacer una legislación que sea global o integral. Ha sido muy parcheada por oleadas mediáticas que han criminalizado a personas.

A nivel más duro, si hablamos jurídicamente, España tiene un problema con su legislación: siempre ha prevalecido el hecho de ser migrante en situación irregular al hecho de ser menores jurídicamente. Y esto es especialmente grave. Es decir, la legislación no ha tenido un enfoque de derechos a la infancia. Primero tenemos en cuenta su situación administrativa, y eso va en contra de la convención de los derechos del niño.

Jurídicamente, España le ha fallado a la infancia migrante.

4. Intentando responder al objetivo principal de la investigación, ¿ha sufrido la gestión de la cooperación española sobre el flujo migratorio de menores del norte de África una evolución? ¿Ha habido un cambio en las estrategias llevadas a cabo durante estos diez últimos años? ¿Qué lógica siguen estos cambios? En favor de que ha evolucionado?

Si, ha sufrido una evolución porque prácticamente no existía. Pero por eso remarcaba el hecho de que es reactiva. Ha ido sobre la marcha y muchas veces, casi improvisando. Muchas veces desoyendo al tejido asociativo y las voces expertas y sin conocer el terreno con el que se debía trabajar y se debía cooperar. Al final, estás teniendo unos accesos, donde tratas a los niños como criminales, porque primero miras su situación administrativa, aspecto que es residual en este caso. Y tercero

porque tienes unas fronteras que están militarizadas, y para darles golpes no estás preguntando si son menores o no lo son. Entonces, en sí mismo, la política jurídica y legislativa española ha sido deficiente y ha fallado a sus compromisos, y a los tratados internacionales que ha firmado.

¿Qué ha evolucionado? Sí, por supuesto. Pero es que antes era inexistente. Recordemos que España no tenía una Ley de Extranjería hasta 1985, y se hizo por mandato de la UE. Es decir, no empezamos a hablar de este tema hasta muy tarde porque no existía. Y de repente, nos encontramos con una situación en la que no existe un aparato jurídico y legislativo para absorber la situación que se está viviendo.

5. Podrías hacer una diferenciación en la evolución a nivel nacional y a nivel europeo, si existe?

Hay diferencias, pero porque hay diferencias a nivel de legislación migratoria en todos aquellos países que tienen una presión directa sobre la migración. Es decir, no es un terreno exclusivo de infancia y adolescencia migrante, si no que a nivel de cuadro jurídico, Italia y España, tienen legislaciones muchísimo más restrictivas en torno al acceso por vías irregulares. El hecho de ser frontera sur, genera que la UE haya blindado esas fronteras, y haya blindado sus cuadros jurídicos. Entonces, la legislación europea, va más acorde con los derechos de la infancia y con los derechos del migrante. Sin embargo, a nivel español, italiano, en Malta o Grecia (en menor medida), tienen una legislación muy restrictiva en cuanto a los derechos de los migrantes, por encima de los derechos de ser menores.

Entonces ese cambio en el cuadro jurídico es para mí, la principal visión. Hay un proyecto, en el que "*nombre de la organización*" participó y en el que yo realicé el trabajo de campo, que se llama "*nombre del proyecto*", que trata la acogida de familias y menores, y me dio la oportunidad de ver cómo se trabajaba en Italia, Malta y Grecia, y, por ejemplo, en Malta es horroroso. Tienen a los chicos casi en jaulas. Y es que cuando hay presión migratoria, los derechos del menor pasan a un segundo plano, cosa que no vemos en otras latitudes europeas donde no tienen esa presión migratoria.

6. Qué programa o iniciativa implementada por la cooperación española para abordar la migración de menores del norte de África destacarías? Porque?

Tengo bastantes cuestionamientos con el papel de la Cooperación como figura institucionalizada. Entonces voy a hacer una diferencia entre programas mucho más del establishment gubernamental, y otras iniciativas más miscelaneas. Creo que el cuadro jurídico de la cooperación española, liderada por las grandes organizaciones, como ACNUR, que tiene un papel que debería ser relevante al filtrar quienes son menores y quienes podrían ser solicitantes de asilo y refugio, un papel que no hace, hasta Cruz Roja, Accem, etc., es decir, organizaciones que deberían tener un peso. No

lo tienen, no están en frontera, no están en valla, y cuando están, no tienen un papel de defensa de los menores.

Luego, lo que se llaman las causas raíz, que es hacia donde ha ido dirigida la Cooperación Española, que viene sintéticamente a decir algo como “si dotamos a los países expulsores de migrantes, de todos los servicios y de un desarrollo económico más elevado, se reduce la migración”. Esa teoría está totalmente refutada, lo que se sabe es que a mayor renta per cápita, mayor capacidad para migrar, entonces no es la cooperación, de ese modo, la manera de evitar. Y en primera persona, te digo que los programas que se han desarrollado desde las grandes empresas, y lo utilizo con toda la conciencia, de la cooperación, en el norte de Marruecos, no han dado resultados que desalienten a que los niños se monten en barcos, o que des del puerto de Tánger-med, se han casi acuchillado.

Y por otra parte, el tejido asociativo más autofinanciado y hecho con el sudor y la salud mental de muchas de ellas, y hablo en femenino porque es un sector hiper feminizado, son las que realmente han generado un bienestar a las personas y niños que están en situación de calle, o que están en centros como la Purísima o muchos otros. Ellos son los que realmente han dotado de servicios y han cubierto ese vacío que deja el estado y dejan las grandes organizaciones. Organizaciones como “*nombre de la organización*”, en Melilla, que ya no están porque las chicas acabaron muy quemadas, incluso del propio gobierno melillense yendo en contra de ellas, o el propio caso mediático de José Palazón. Es que realmente han puesto su cuerpo por delante, porque estaban viviendo situaciones altamente desiguales, de falta de humanidad y de falta de respeto a los derechos humanos. Eso está ahí, y deberíamos de hacer crítica de cómo hemos dejado o como hemos externalizado a las pequeñas organizaciones para que cubran servicios que el estado no ha querido.

En Ceuta, con el caso de las chicas de MAAKUM, que también generaron una organización que alimentaba y acompañaba a esos niños, dotándolos de servicios que en si deberían de existir, pero que no existen. No voy a decir que esos niños han estado en situaciones terribles por la inacción del estado, no lo puedo afirmar. Pero sí que ha ayudado muy poco el estado a que los niños no vivan en situaciones realmente hostiles. Entonces para mi hay una diferenciación muy grande entre las organizaciones autogestionadas y pequeñas y las macroorganizaciones, que responden más a intereses estatales y corporativos que a la defensa de los derechos humanos.

7. ¿Qué comentarías en relación a las siguientes afirmaciones/hipótesis:

- La gestión española sobre la migración de menores del norte de África, con un objetivo principal de prevenir o frenar esta migración, es ineficiente a corto plazo. Y a largo plazo también. No se está haciendo nada que sea estructural. Primero que la migración tu no la puedes frenar, y desde “*nombre de la organización*” trabajamos mucho con ese paradigma. La migración es un movimiento natural de las personas.

Como Estado, lo que tienes que garantizar es que las personas que inicien un viaje migratorio, tengan vías legales y seguras, porque la gente va a venir igual. La juventud quiere salir, quiere conocer, y quiere modelos de vida que ve y aspira. Genera modelos y vías legales y seguras, haz un sistema de migración circular, haz visados de estudio, trabaja de otra forma que no sea el punitivismo o militarizar las fronteras, que no sea dar golpes o generar que la gente se ahogue. Genera alternativas que no aboquen a las personas a saltar vallas, porque no es disuasorio ese sistema.

- La cooperación española para el desarrollo de Marruecos no contribuye sustancialmente a prevenir la migración de menores, porque el desarrollo que se promueve no coincide con las aspiraciones y las concepciones de los propios menores que emigran. Me parece que está muy bien escrito, y que es así. No va a haber cooperación que satisfaga las ansias de ver. La mayoría de los chavales, y digo chavales porque engloba una edad más clara, quieren ser futbolistas. Y ellas, que existen, quieren, no otro de vida a nivel cultural o que busquen otro modelo de ser mujer, quieren ver que ocurre, saber, conocer que es vivir fuera de otras pautas culturales. Lo que queremos todas a esa edad, quieres enamorarte sin las miradas masculinas, quieres pintarte... quieres hacer cosas de chavales. Entonces tu buscas eso cuando te expones a una valla o a una situación de calle. Buscas satisfacer esas expectativas que ves que otros están haciendo, y tú no.

Y eso, no va a haber sistema de cooperación que pueda frenar.

Anexo 3. Informante número 3.

El foco de la Cooperación Española es la solidaridad global, el desarrollo sostenible, porque el bien global nos va a beneficiar a todos. Esto se traduce en cosas muy prioritarias, como el desarrollo en origen. Siempre hablamos de los tres equilibrios: social, económico y ambiental.

En el último Plan Director, que se aprobó ayer en el consejo de cooperación, se enfoca a tres prioridades sectoriales, que son las tres centrales, poniendo mucho el enfoque en el primero, con las personas en el centro: transición social, transición ecológica y transición económica.

También se identifican zonas geográficas o países prioritarios, de donde puedes sacar una buena comparativa entre flujos migratorios y cooperación española. Son prioritarios, porque el valor añadido de la Cooperación Española ahí es mayor. Es decir, la cooperación que hace España se centra en esos países donde puede tener un impacto mayor, donde el valor añadido es mayor. Entonces, en África, se centra en el norte y en otros, porque la cooperación española lleva muchos años trabajando ahí.

Ya no es solo donde y como lo hacemos, sino con quien. Muchas veces se trata de cooperación bilateral, que es la que hace la AECID que tiene un gran peso, o a través de la UE, con cooperación delegada, o cooperación multilateral mediante organismos internacionales como el PNUD o UNICEF.

También es importante cómo se hace. La Cooperación Española trabaja desde hace muchos años con el principio de eficacia de la ayuda, o la agenda de eficacia, que tiene unos principios internacionales muy acordados. Por ejemplo, el principio de apropiación, es decir, el país es el protagonista y es el que tiene que marcar sus necesidades y prioridades. La Cooperación Española dialoga con estos países para ver cuales son las necesidades de unos y las capacidades de los otros, la alineación de unos y la apropiación de otros.

España, como cooperación oficial, dialoga con los gobiernos. Las ONGs lo hacen más en las comunidades. Entonces hay que saber encontrar un equilibrio, es decir, como se puede negociar con un gobierno corrupto, o fruto de un golpe de estado si tú sabes que quieres llegar a los ciudadanos, que tienen realmente necesidad? Entonces hay que saber encontrar la manera de dialogar con las instituciones, a través del gobierno, sin condicionar la ayuda, pero poder llegar a los beneficiarios. Cada país es un mundo. Entonces es muy importante ese principio de eficacia de la ayuda, con la alineación y apropiación, con la transparencia y rendición de cuentas, etc., tanto para la Cooperación Española como cooperación oficial, como los organismos internacionales. Queremos saber, no solo donde va el dinero, sino cuál ha sido el impacto. Hay que rendir cuenta de ese impacto.

Acompañar a los países a combatir las mafias, eso si se hace en Cooperación, porque si que es en origen.

1. ¿Cuáles fueron los principales objetivos del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 en relación con la migración? ¿Cómo se definieron las prioridades del plan en el contexto de la gestión migratoria?

El cuarto Plan Director, que se hizo en el año 2011-2012, estábamos en plena crisis financiera y económica. Entonces fue una época súper difícil, porque el presupuesto lo teníamos prácticamente a 0. Es decir, fueron los años de los grandes recortes de políticas de gasto en España y en muchos países de la UE. Entonces las políticas de ajuste impuestas desde el Banco Central Europeo fueron muy duras, para mantener el euro, que peligró. Entonces se recortó muchísimo en gasto público, en sanidad, educación, etc., pero también en cooperación, lo que era un blanco fácil donde recortar porque nadie iba a protestar. Entonces teníamos un contexto político muy complicado, porque teníamos que sacar adelante una política de cooperación con grandes recortes y muy poco presupuesto, sobre todo el multilateral. En ese contexto hacer un Plan Director era muy difícil.

Además, se estaba cambiando la agenda internacional, de los ODM a los ODS. Se hizo toda la negociación de los ODS, donde se participó muchísimo en todo el debate internacional, durante 3 años.

Entonces el Cuarto Plan Director estuvo muy centrado, no tanto en crear nuevas cosas, sino en mantener las que teníamos. Por eso los países son muy pocos, limitándose a los países donde realmente el impacto era el mayor. Equilibrando las necesidades con que el impacto de la cooperación española fuese positivo.

Como los años anteriores había habido muchísimo presupuesto, seguía habiendo muchos remanentes en organismos internacionales que había que gestionar bien, el fondo ODM, que pasó a llamarse fondo ODS. La cooperación bilateral de la AECID se centró en intentar mantener lo que ya teníamos y andábamos haciendo bien, porque no había presupuesto para iniciar nada nuevo.

2. Teniendo en cuenta que el año 2015, con el estallido de la guerra en Siria y la crisis de refugiados hacia Europa, fue un punto de inflexión en el que se empieza a institucionalizar por parte de la UE la externalización y verticalización de fronteras, y en general la UE adoptó una política migratoria basada en la emergencia continua y la contención de flujos. El plan del que hablamos es anterior a esto, pero quizá los planes que se llevaron a cabo a partir de entonces, sí que tenían en cuenta cuestiones migratorias o prioridades en gestión migratoria?

La explosión de refugiados sí que es cierto que fue a partir de entonces. Pero, como te digo, en Ayuda humanitaria de emergencia sí que se trabajaba, pero no desde Cooperación como cambio estructural. En el departamento de la AECID de Ayuda Humanitaria sí que pueden darte más detalles sobre ese tratamiento de emergencia, no tanto de desarrollo, porque eso lo hace el Ministerio de Migraciones.

En los ODS o en la Agenda 2030, ¿dónde están las migraciones? Porque realmente tienen muy poca presencia. Eso es un tema, porque no hay un objetivo de migraciones? No lo hay, porque internacionalmente no se quiso, eso es un dato. Entonces, sí que hay metas de migraciones, dentro del ODS 8, el 10, etc., que costó mucho que entraran, pero no un ODS único.

3. ¿Qué tipo de colaboración se estableció con otros países y organizaciones internacionales en el ámbito de la gestión migratoria, en el IV Plan Director?

Ahí es donde están los países prioritarios: hay que fijarse en la evolución que ha habido entre el IV Plan, el V y el VI, porque vas a ver que del tercero al IV se recorta mucho, y en el V y el VI vuelven a subir los países prioritarios, que acompaña también al aumento de peso político y mayor presupuesto. Ahí se ve muy bien en los acuerdos bilaterales, son los principales, con cuantos más los hagas mejor.

A nivel Internacional, en las migraciones hay dos momentos de intervención: uno es el de los refugiados que llegan, por ejemplo, de Ucrania a España, que se trabaja como ayuda de emergencia. Pero cuando ya llevan 18 meses, ya no es AH, sino que pasa a ser Desarrollo, pasa a la siguiente fase, a establecerse en el país a nivel más estructural.

A nivel internacional, la primera parte se hace más con UNICEF, el PMA, etc.. En la segunda fase, ya sería PNUD. Los organismos internacionales también se lo reparten, la primera intervención de emergencia y la fase de estabilización.

4. ¿Cuáles fueron los principales logros del IV Plan Director en términos de gestión migratoria? Que supongo que estos se vieron también reflejados en la elaboración de los planes posteriores.

Sobre todo fue mantener la cooperación viva, por el contexto complicado en el que se llevó a cabo. En segundo lugar, la posición que logró España a nivel internacional, porque participamos en todos los debates y la Agenda internacional. Y eso, a parte de que se reconoció en su momento, se mantiene a día de hoy. Se reconoce a España como país que lleva a cabo una Cooperación muy dialogante, muy abierta y honesta. Es un país que no se impone con sus prioridades, utilizamos mucho el diálogo. El valor añadido de España es la manera de hacer Cooperación.

Anexo 4. Informante número 4.

1. ¿Cómo ha evolucionado la migración de menores desde el norte de África hacia España en las últimas décadas?

Nosotras hicimos un estudio en 2019, que reflejó que la intencionalidad de la migración había cambiado, de diez años atrás hasta ahora. El proyecto migratorio es algo que ahora está muy presente en los proyectos de futuro de los chicos, sobre todo porque vienen de contextos donde no pueden realizarse profesionalmente, donde hay unas tasas de precariedad e inestabilidad laboral muy altas, y donde la situación de pobreza se acrecienta en la familia. Ellos y ellas ven su proyecto migratorio como algo para ayudar a sus familias. Pero incluso la gente que está mejor económicamente, también quiere migrar de Marruecos, sobre todo. Entonces ha evolucionado mucho en ese aspecto: antes era una salida en un contexto determinado, pero ahora es tanta la multiplicidad de perfiles, que es imposible establecer un perfil hegemónico de la infancia migrante.

¿Cuáles son las principales causas y factores que impulsan la migración de menores desde el norte de África?

La gran mayoría es una oportunidad laboral, y se pone en práctica el tema de los estudios. Hay muchos que llegan con estudios universitarios, terminados o iniciados, pero ven que ese futuro es imposible en Marruecos. Nosotras nos centramos más en la zona norte: Tánger tiene una tasa de desempleo, en determinados barrios, del 80%, y el norte del país es el que menos desarrollado está y donde más se acrecienta esa desigualdad. Entonces, el perfil mayoritario es ese, el de chicos y chicas jóvenes o menores de edad que no ven futuro en su país. Además, también están los casos de precariedad económica, de contextos de violencia, situación de calle, etc., pero el motivo prioritario es a nivel académico y laboral.

2. Entender cómo ha abordado España esta cuestión en el pasado, quizá puede explicarnos sobre las estrategias y políticas utilizadas actualmente. ¿Cuál ha sido el enfoque histórico de la cooperación española en relación con la migración de menores del norte de África?

Nosotras hicimos una entrevista a Clem, que es una señora que trabaja en una Asociación llamada 100% Mamá, que trabaja con la acogida de madres solteras marroquíes embarazadas. Eso es un problema tanto legal como social en Marruecos, para evitar el abandono de menores, ella trabajaba en la prevención y formación de estas mamás. Y ella decía, y muy bien, que el problema de la situación de los menores España solo lo ve cuando llegan a España, pero no lo ve en Marruecos cuando hace acuerdos con el país para externalizar las fronteras españolas ahí, y da dinero de la Cooperación al Desarrollo condicionada al control migratorio.

Entonces, ella hablaba de esa hipocresía de España, que es un país occidental, europeo, un Estado de Derecho, democrático, defensor de los derechos humanos... pero que no le importa hacer acuerdos con países que no protegen los DDHH y que ni siquiera protegen a su ciudadanía, en una situación más vulnerable, como son los menores en este caso.

Y de hecho, para España, con respecto a los menores, está su situación administrativa por encima de su situación de protección y no discriminación, que es lo que obliga la ley, la Convención de los Derechos de la infancia, etc. Toda la legislación que pueda existir dice que es indiferente la procedencia del menor, que tiene que velar por su seguridad y no discriminación. Y el mayor ejemplo de eso fue la devolución de los 55 menores en Ceuta en 2021, que hay una sentencia que dice que fue ilegal. Para empezar, el menor tiene que pasar una serie de procedimientos, que España no respetó, y los devolvió sin ninguna garantía.

Después, la gestión que España hace de las migraciones, en sí, se ha convertido en un problema porque es un problema estructural. Es un problema de falta de intencionalidad y de voluntad política, da igual el color del partido, a la hora de establecer un sistema de acogida digno. Lo que existe es un protocolo, y la deficiencia de ese procedimiento para la infancia migrante. No hay más que ver el momento de reparto solidario de migrantes por comunidades, que se ve como una situación de oportunismo y partidismo político, para estar repartiéndose los menores. Hay toda una serie de prácticas que ponen en evidencia que España vulnera sistemáticamente los derechos de las personas migrantes, y en concreto, de la infancia migrante. Para España, está por encima la condición de persona extranjera que de persona en condición de vulnerabilidad.

Y de lo que hablábamos antes, de la Cooperación al Desarrollo condicionada al control migratorio, no se ve tanto en Marruecos, que obviamente también es evidente, pero se ve mucho más en países africanos como Senegal, donde hay partidas económicas que se dan a organizaciones, destinadas a material que es altamente

represivo. Incluso los fondos que se dan para solicitudes de asilo y refugio, van destinados a procedimientos de retorno. Es la hipocresía máxima.

Siempre que se hace una actuación en cuanto a retorno de menores, en nuestro informe de 2019, las prácticas que se han llevado a cabo han sido un fracaso absoluto. Por ejemplo, lo de las “escuelas de la segunda oportunidad”, el retorno de menores con el Plan Catalunya-Magreb, es decir, ha habido muchos intentos, que al final estamos hablando de que migrar es un derecho humano, y fracasaron.

3. Intentando responder al objetivo principal de la investigación, ¿ha sufrido la gestión de la cooperación española sobre el flujo migratorio de menores del norte de África una evolución? ¿Ha habido un cambio en las estrategias llevadas a cabo durante estos diez últimos años?

Ha habido una involución, más bien. Y una involución porque se ha apostado más por la externalización de fronteras y por la industria del control migratorio que por poner en el centro de las políticas migratorias el respeto a los derechos humanos y la protección internacional de colectivos en situación de vulnerabilidad. Lo de la Europa Fortaleza no es algo que inventemos desde las ONGs, es una realidad. Y no es cuestión de que haya habido esa involución porque ahora lleguen más personas, porque la cantidad de personas es prácticamente la misma, exceptuando 2015, porque es un efecto importante que sigue en activo.

4. ¿Crees que ha habido una diferenciación en la evolución, o involución de la que hablas, a nivel nacional y a nivel europeo? O han ido en concordancia una con la otra?

Nosotras siempre hemos dicho que España es el laboratorio de la implementación de las prácticas de las políticas migratorias a nivel Europeo, porque hay una legislación o normativa a nivel Europeo, pero la implementación no es obligatoria. Es decir, cada país tiene su propia legislación en cuanto a política migratoria. Pero lo que ha hecho España en cuestión de 35 años, de políticas migratorias, es después lo que se ha implementado en otros países, por ejemplo, en el resto de la frontera sur como en Italia o en Grecia: las devoluciones en caliente, las devoluciones expés, la externalización de las fronteras, los acuerdos con Turquía, con Túnez, con Libia, etc. Todo eso lo hemos hecho aquí antes, pero en un período de tiempo más corto, lo que es más visible e impactante.

Entonces, creo que ha ido en paralelo, pero en los países donde está la práctica o la visibilidad, es más cruenta. De hecho, la represión es cada vez más grande. Y esto tiene que ver con el lobby de las empresas de las industrias de la militarización de las fronteras, que cada vez es más fuerte.

Antes, tu podías ayudar a una persona que llega en patera por ejemplo, pero ahora ni eso. Ya se va un paso más allá: no solo la criminalización de las personas migrantes, y

más en concreto de la infancia migrante, sino la criminalización de la solidaridad, lo que se envía como mensaje a la ciudadanía. Lo que les pasó a los bomberos en Lesbos, lo que le ha pasado a Helena Maleno... Entonces, he evolucionado en paralelo, pero lo que ha sido pionero en España, después se ha implementado en los demás países.

5. Qué programa o iniciativa implementada por la cooperación española para abordar la migración de menores del norte de África destacarías? Porque?

En Mauritania, por ejemplo, me contaba un compañero que no se daban clases de español allí de ningún tipo, porque podría ser un efecto llamada. Hay cosas que como ves parecen “de risa”, pero que tienen su lógica dentro de este sistema perverso de la Cooperación al Desarrollo. Y yo no digo que no haya programas que funcionen, desde aquí no decimos eso, sino que los que vienen de fondos fiduciarios, de planes África, etc., su objetivo es el control migratorio en origen. Entonces, ningún programa de cooperación al desarrollo que sea institucional, va destinado a la reparación de la desigualdad histórica por el expolio que hemos hecho de los países africanos, ni siquiera a la memoria histórica ni a la justicia de esa desigualdad que existe entre norte y sur, que es responsabilidad de Europa. Por lo contrario, se sigue reprimiendo, controlando, vulnerando y limitando esos derechos humanos. Y ese dinero se utiliza o se apropia por muchos gobiernos africanos. En Senegal, el dinero que ha dado Europa a ese gobierno para luchar contra el terrorismo (porque encima va todo metido en el mismo saco, el terrorismo, el tráfico de drogas, de armas y el de la inmigración irregular), viene de los fondos europeos para ese control. Osea, el expresidente ha utilizado dinero europeo para reprimir a la gente que protestaba en contra suya, porque estaba dando prácticamente un golpe de estado. Y Europa?

Hay un programa en Marruecos que se llama la Escuela de la Segunda Oportunidad para niños y niñas que abandonan la educación obligatoria, en edades tempranas. Cuando hay un abandono, una de las condiciones que ponía España y Europa, en Cooperación al Desarrollo, es que hicieran formación en el país de origen, y formarán a los jóvenes en un oficio. Se utiliza como un llamado al retorno, pero también como un llamado a la “prevención de la migración”.

6. Si tuvieras que identificar, a nivel de efectividad, una “buena práctica” llevada a cabo por parte del Sistema de Cooperación Española, cuál sería? ¿Qué aspectos de la política de cooperación española considera que han sido más útiles para los migrantes?

Un aspecto positivo de la Cooperación es la contratación de personas que están en terreno, en el país de origen, algo que ha tardado mucho de ponerse en práctica en los países europeos, que ese dinero tiene que revertir en las comunidades locales.

Otra parte importante es que ese dinero vaya destinado especialmente a mujeres. Es decir, se entiende que el dinero invertido en mujeres revierte en la comunidad y no es algo individual, porque es una economía familiar.

Y sobre todo el tema de la educación. Apostar por una educación, o reforzar una educación que los países de origen no apuestan por ello.

Yo haría una diferenciación aquí entre las personas que trabajan en terreno, de la dirección de los organismos. Desde un despacho en Bruselas o Madrid, se pueden tomar muchas decisiones. Creo que es muy diferente y tendemos a meterlo todo en el mismo saco. Si es desde la dirección y de las políticas migratorias, fracaso total absoluto, y yo creo que no hay ninguna buena práctica. Sin embargo yo no soy cooperante, pero seguro que ellos sabrían decirte alguna buena práctica.

7. ¿Qué papel juegan las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de la migración de menores del norte de África?

Si le preguntas a cualquier activista racializado o africano, te va a decir que la Cooperación no ha tenido éxito ninguno, y que es el causante de todos los problemas que tienen los países africanos.

Nosotras por ejemplo no hacemos cooperación internacional, porque nuestro tamaño de organización no nos lo permite, y nuestra filosofía tampoco. Es decir, nosotras lo que hacemos es educación para la ciudadanía, concienciación y sensibilización al desarrollo: explicar la importancia de la universalidad de la declaración universal, de las acciones, de la empatía, de la solidaridad, y un poco desde la perspectiva de que los derechos humanos no están adscritos al territorio de origen, sino que son universales.

Tenemos un área de solidaridad internacional, desde la que trabajamos mucho en marruecos, en solidaridad con el pueblo palestino, con el Rif... nos centramos en gestión de las migraciones y nuestro punto de vista siempre es super crítico, porque da igual el color político en el que nos encontremos, nunca hay una apuesta por establecer un sistema de acogida digno y de evitar que cada año mueran miles de personas en la frontera sur, simplemente porque no se quieren establecer vías de migración legales y seguras.

Después, el tema de la regularización administrativa, que es un caldo de cultivo para la explotación laboral de las personas migrantes, que revierte sobre todo en trabajos esenciales. Esto al final es lo que sustenta la economía del bienestar, y la política que tiene nuestro gobierno. Nuestra crítica a la gestión va desde el rescate, hasta que se traslada a puerto, la manera en que se vulneran sus derechos y después, 3 años que tiene que estar en situación irregular una persona hasta que pueda gestionar la regularización administrativa.

8. ¿Cómo colabora su ONG con otras organizaciones y entidades gubernamentales para abordar los problemas migratorios?

Estamos en una plataforma europea que se llama Migra Europe, que es la red del mediterráneo, donde hay países africanos y europeos. Cada dos años hacemos una asamblea y hacemos estrategias de visibilización y denuncia.

A nivel local, dependiendo de la provincia en la que estemos. En “*nombre de la provincia*”, por ejemplo, trabajamos con organizaciones que están en el terreno, con campañas de denuncia. Pero nosotras, siempre que hacemos una campaña de denuncia, intentamos hacer una propuesta y trabajar en positivo. Estamos en muchas organizaciones, y para nosotras el trabajo en redes y las alianzas son super importantes

Visto que la estructura no funciona, la estrategia de supervivencia la tenemos que buscar las organizaciones por otro lado. Hay que ser eficaces y eficientes y que revierta en la comunidad más vulnerable

9. ¿Qué cambios o mejoras recomendaría en las políticas migratorias y de cooperación de España para abordar de manera más efectiva los desafíos en la frontera sur?

Primero de todo, que la gestión de las migraciones no sea una cuestión de seguridad, sino de derechos humanos. Es decir, que no salga del ministerio del interior, porque no es una cuestión de seguridad humana, sino que se ha de abordar desde la perspectiva de derechos. Entonces, eso implicaría implementar un sistema de acogida digno. Hay todo un procedimiento criminalizador para una persona que no ha cometido ningún delito. Entonces primero de todo que salga del Ministerio del Interior y que se establezca un sistema de acogida digno.

Segundo, que se establezcan vías legales y seguras para migrar. No puede ser que en treinta años hayan muerto casi 18.000 personas en el estrecho y el mediterráneo. Muertes totalmente evitables, pero que no le importan a nadie.

Tercero, el asilo. ¿Por qué hay que solicitar asilo en el territorio? No se puede solicitar en la embajada en tu país de origen? Es decir, una serie de políticas restrictivas con los derechos, los visados de tránsito, que no garantizan el cumplimiento de los DDHH.

Y después, tienen que dotar de recursos suficientes a las propias comisarías de policía: no puede ser que una persona esté mínimo un año para pedir cita para solicitar asilo. Hay que agilizar los trámites burocráticos. También proponemos la habilitación de una persona, tal y como nosotras tenemos el Defensor del Pueblo, también que las personas migrantes puedan acudir a estas instancias.

Todo esto por parte del ministerio del interior.

Por parte del ministerio de inclusión, se han de habilitar recursos para personas que están en situación de vulnerabilidad y que son solicitantes de asilo. Esta tarea no puede estar externalizada a las ONGs, como si fuera un acto de caridad. Esto lo tiene que asumir el propio estado, porque así lo dice la legislación.

Por último, que se respete el artículo 13 de la Declaración de los DDHH. Todo el mundo tiene derecho a migrar y a entrar y salir de un territorio, y volver a su país cuando quiera. Si España no va a cumplir los DDHH, ¿para que los firma?

Nosotras seguimos la línea de estas propuestas, pero las podemos resumir en dos: vías legales y seguras, y un sistema de acogida digno.

10. ¿Qué comentarías en relación a las siguientes afirmaciones/hipótesis:

- La gestión española sobre la migración de menores del norte de África, con un objetivo principal de prevenir o frenar esta migración, es ineficiente a corto plazo. Tienes toda la razón. Es disuasorio, primero, porque la política migratoria española es: primero que no salgan, si salen que no lleguen, y si llegan que se vayan. Toda la política va en torno a ello. Disuasoria? Es ineficiente porque a la vista está que siguen viniendo: el hecho de tratar bien a las personas, que sea un efecto llamada es mentira. Osea, realmente, la política migratoria en realidad son “necropolíticas”⁵⁸, políticas de muerte. Es que ni con la muerte, es disuasorio, porque la gente sigue viniendo.
- La cooperación española para el desarrollo de Marruecos no contribuye sustancialmente a prevenir la migración de menores, porque el desarrollo que se promueve no coincide con las aspiraciones y las concepciones de los propios menores que emigran.

Ni las necesidades, obvio. Ambas hipótesis creo que están acertadas.

⁵⁸ *Necropolíticas en la Frontera Sur*, de María José Aguilar.