

Máster en Globalización y Desarrollo

**Hegoa**

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional  
Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutua

Trabajo Fin de Máster

**Nexo seguridad-desarrollo-migración  
en las políticas exteriores  
de la Unión Europea**

Caso de estudio sobre Sudán

**Anca Cretu**

(Curso 2020/2021)



Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitatea

Tutor/a

Karlos Pérez de Armiño

---

Hegoa. Trabajos Fin de Máster, n.º 37

---

Hegoa  
[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)  
✉ [hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81  
48015 Bilbao  
Tel.: (34) 94 601 70 91 --- Fax.: (34) 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava.  
Nieves Cano, 33  
01006 Vitoria-Gasteiz  
Tfno. / Fax: (34) 945 01 42 87

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría.  
Plaza Elhuyar, 2  
20018 Donostia-San Sebastián  
Tfno.: (34) 943 01 74 64



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-Compartirigual 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)





**TRABAJO FIN DE MÁSTER: GLOBALIZACIÓN Y  
DESARROLLO**

CURSO 2020-2021

---

**NEXO SEGURIDAD-DESARROLLO-MIGRACIÓN  
EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN  
EUROPEA. CASO DE ESTUDIO SOBRE SUDÁN**

---

Alumna: Anca Cretu

Tutor: Karlos Pérez de Armiño

Bilbao, Septiembre 2021

## **Lista de acrónimos**

ACNUR	Agencia de la Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
AMIF	Fondo de Asilo, Migración e Integración
DCI	Development Cooperation Instrument
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
DG INTPA	Dirección General de Asociaciones Internacionales
EDF	European Development Fund
ENI	European Neighbourhood Instrument
ESS	Estrategia Europea de Seguridad
EUTF	Fondo Fiduciario de Emergencia para África
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional
GWOT	Guerra Global contra el Terrorismo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
MMC	Mixed Migration Centre
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSF	Rapid Support Forces
SSLM	Movimiento de Liberación de Sudán del Sur
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

## **Lista de tablas, figuras y mapas**

Figura 1. Proceso de securitización .....	23
Figura 2. Competencias UE en materia de migración .....	26
Figura 3. Cronología de la política migratoria de la UE .....	26
Figura 4. Cooperación migratoria UE-África tras el Proceso de Jartum.....	28
Figura 5. Programas financiados en el presupuesto de la UE bajo el Título 4 – Global Europe (2014-2020).....	30
Gráfico 1. Instrumentos de financiación del EUTF.....	31
Gráfico 2. Proyectos financiados por el EUTF por temática.....	31
Gráfico 3. Personas refugiadas en países de destino (2015) .....	37
Gráfico 4. Evolución del número de personas refugiadas en Sudán .....	43
Gráfico 5. Personas refugiadas y solicitantes de asilo en Sudán por país de origen (2021) .....	43
Mapa 1. Distribución de las personas refugiadas en Sudán (2021).....	44
Mapa 2. Rutas migratorias desde el Cuerno de África a Libia.....	45
Gráfico 6. Proyectos financiados bajo el EUTF en Sudán por temática .....	47

# Índice

<b>Lista de acrónimos.....</b>	<b>2</b>
<b>Lista de tablas, figuras y mapas .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
1.1. Objeto de estudio .....	6
1.2. Justificación del tema.....	7
1.3. Objetivos .....	8
1.4. Preguntas de investigación.....	8
1.5. Metodología.....	9
1.6. Estructura .....	10
<b>2. El nexo seguridad-desarrollo.....</b>	<b>12</b>
2.1. Introducción.....	12
2.2. Base teórica y fundamentos ¿Dos caras de la misma moneda?.....	12
2.2.1. ¿Qué seguridad? ¿Qué desarrollo? .....	12
2.2.2. Evolución del nexo seguridad-desarrollo .....	14
2.3. Críticas.....	15
2.4. Conclusiones.....	16
<b>3. La Unión Europea y el nexo seguridad-desarrollo: análisis discursivo.....</b>	<b>17</b>
3.1. Introducción.....	17
3.2. Seguridad.....	17
3.3. Desarrollo .....	19
3.4. ¿Su desarrollo, nuestra seguridad? .....	20
3.5. Conclusiones.....	21
<b>4. Securitización y migración.....</b>	<b>21</b>
4.1. Introducción.....	21
4.2. Escuela de Copenhague y teoría de la securitización .....	21
4.2.1. Securitización de las migraciones.....	23
4.3. Dimensión externa de la política migratoria europea.....	25
4.3.1. Evolución de la política migratoria de la UE hacia África.....	26
4.3.1.1. Agenda Europea de Migración 2015 .....	29
4.3.1.2. Cumbre de La Valeta y Fondo Fiduciario de Emergencia para África .	29
4.3.1.3. Marco de Asociación con terceros países.....	32
4.3.1.4. Nuevo Pacto sobre Asilo y Migración.....	33

4.4. Narrativa de las “causas profundas” .....	34
4.5. Externalización y condicionalidad migratoria en las políticas de cooperación al desarrollo .....	35
4.6. Brecha entre datos y política .....	36
4.7. Conclusiones.....	37
<b>5. Intersección desarrollo, migración e (in)seguridad. Caso de estudio sobre Sudán .....</b>	<b>38</b>
5.1. Introducción.....	38
5.2. Contexto .....	38
5.3. Dinámicas migratorias .....	41
5.3.1. Sudán como país de origen.....	41
5.3.2. Sudán como país de tránsito y destino.....	42
5.4. Relación Sudán – Unión Europea.....	45
5.4.1. Sudán: de Estado paria a socio .....	45
5.4.2. Vulneraciones de derechos humanos.....	48
5.5. Conclusiones.....	49
<b>6. Conclusiones.....</b>	<b>50</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>52</b>



## **1. Introducción**

La crisis política en torno al asunto migratorio en la Unión Europea (UE) ha impulsado un enfoque renovado hacia las relaciones con África. Los flujos migratorios procedentes del sur del Mediterráneo hacia la UE han puesto de relieve las complejas interdependencias entre migración, desarrollo y seguridad. Si bien el nexo seguridad-migración ya estaba en el núcleo de los programas de la UE antes de la llamada “crisis migratoria”, a partir de 2015 se ha experimentado un giro en materia de seguridad. La política de migración se ha articulado como un estado de emergencia constante que requiere políticas que salen del ámbito normal y la narrativa en torno a la migración enfatiza la amenaza a la seguridad nacional y a los “valores y el estilo de vida europeo”.

Por otro lado, la percepción de amenazas geopolíticas constituye un terreno fértil para las políticas de securitización tanto en el ámbito de la migración como en el de la cooperación al desarrollo. Donde había una mayor flexibilidad para proporcionar recursos a las agendas de desarrollo, como la mejora de la prestación de servicios básicos, dicha flexibilidad ha disminuido en favor del apoyo a la seguridad y la gestión de las fronteras. El excesivo énfasis en la seguridad fronteriza podría estar limitando la cooperación al desarrollo, aumentando el riesgo de cruces irregulares tanto dentro de África como en la frontera exterior de la UE.

En este contexto, se plantean varios interrogantes sobre la manera en que estos factores podrían reconfigurar las prioridades de cooperación al desarrollo europeas en el futuro. En primer lugar, cabe preguntarse si, como consecuencia de una visión securitizada de la migración, la UE está incorporando sus objetivos de seguridad a sus políticas de cooperación al desarrollo, haciendo uso de fondos de cooperación al desarrollo para financiar la cooperación migratoria con terceros países, distorsionando así los objetivos de desarrollo. A través del análisis de políticas e instrumentos de la UE, este trabajo<sup>1</sup> pretende analizar la forma en que la Unión ha organizado la interacción entre sus políticas de seguridad, migración y desarrollo, y si estas se han utilizado para securitizar la ayuda al desarrollo.

### **1.1. Objeto de estudio**

Esta investigación aborda, por un lado, el grado en que la UE ha adoptado la lógica del nexo entre seguridad y desarrollo a partir del lanzamiento de la Estrategia Europea de Seguridad (ESS) en 2003. Por otro lado, introduce en el nexo un tercer elemento: la migración, poniendo el foco en la posible securitización de las migraciones a partir de las llamadas Primaveras Árabes en 2011. Este análisis se aplicará al caso específico de Sudán, cuyo contexto en las últimas décadas ha estado marcado por numerosos conflictos, inestabilidad política, degradación económica y ambiental, hambrunas y desplazamientos de población. La organización de las relaciones entre la UE y Sudán tomará el Proceso

---

<sup>1</sup> Extensión total sin bibliografía: 21 193 palabras

de Jartum como punto de partida, así como algunos proyectos financiados bajo el Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF) en Sudán.

## **1.2. Justificación del tema**

La migración como práctica humana tiene varias dimensiones personales, sociales y políticas. Con la creación del Estado-nación moderno, la migración entre territorios geográficamente definidos y gobernados por autoridades soberanas de los Estados adquirió una mayor importancia política. En todo el mundo, las personas se dividen en grupos en función de quiénes pertenecen a un determinado Estado-nación y tienen derecho a cruzar sus fronteras (nacionales), y quiénes son extranjeros (no nacionales). No obstante, las tendencias migratorias rara vez se discuten objetivamente en relación con el volumen y la naturaleza de las mismas. En la actualidad, los discursos sobre la migración se centran cada vez más en la “seguridad” del Estado-nación, incluida la capacidad de las autoridades estatales para proteger las fronteras del Estado de la migración no deseada y el impacto de la migración no deseada en el “modo de vida” de la población dentro de esas fronteras.

Las políticas de la UE en materia de gobernanza de la migración también otorgan gran prioridad a la “seguridad” de las fronteras exteriores. Las rutas migratorias del Mediterráneo hacia Europa se consideran, desde hace varios años, muy preocupantes en lo que respecta a la migración de África a Europa. A pesar de la retórica alarmista predominante que trata la migración como una emergencia, los flujos migratorios entre los dos continentes representan un fenómeno de larga duración con profundas raíces históricas. Por otro lado, la condicionalidad se está convirtiendo en el enfoque dominante de la UE hacia terceros países, vinculando así la financiación a la cooperación al desarrollo con la readmisión de migrantes y la gestión de fronteras. De este modo, los objetivos de la ayuda al desarrollo se están reorientando/han sido reorientados crecientemente hacia objetivos de gestión migratoria y fronteriza.

Este análisis es especialmente pertinente en un contexto en el cual las interdependencias entre las políticas de seguridad, migración y cooperación al desarrollo son cada vez más evidentes, al tiempo que, sin embargo, el enfoque que utiliza la Unión Europea no solo no ha logrado sus objetivos, sino que es poco responsable desde una perspectiva de derechos humanos y también podría estar demostrando un escaso cumplimiento del propio derecho comunitario.

Se ha seleccionado Sudán como caso de estudio dado que combina importantes flujos migratorios, junto a desafíos para promover el desarrollo y cuantiosas expresiones de inseguridad. Por un lado, la pobreza, los conflictos y las graves violaciones de los derechos humanos han hecho que la migración sea a menudo la única vía disponible para los ciudadanos sudaneses que buscan refugio u oportunidades. Por otro lado, Sudán recibe un importante número de migrantes y refugiados de la zona del Cuerno de África, que o bien se quedan o siguen la ruta hacia Europa a través de Libia.

A través del EUTF la UE ha canalizado importantes fondos a proyectos principalmente destinados al control de fronteras hacia Sudán desde 2015, año en el que todavía estaba

en el poder el gobierno de Omar al-Bashir, condenado por su historial de violaciones de derechos humanos. Por otro lado, también cabe mencionar que la crisis en la región de Tigray, en Etiopía, está aumentando la presión migratoria sobre Sudán, que está recibiendo importantes flujos de personas refugiadas en el este de su territorio. Se estima que, entre noviembre de 2020 y mayo de 2021, un total de 52.548 personas de la región de Tigray llegaron a Sudán (Mixed Migration Centre 2021a). Las nefastas condiciones en los campos de refugiados, sumadas a patrones de corrupción y violaciones de derechos humanos existentes en el país, invitan a preguntarse si las políticas y las relaciones de la UE con Sudán no están empeorando la situación.

### **1.3.Objetivos**

El **objetivo principal** de este trabajo es:

1. Analizar cómo la Unión Europea incorpora sus objetivos de seguridad y migración a sus políticas de cooperación al desarrollo en África.

Los **objetivos específicos** son:

1. Examinar las estrategias e instrumentos de política exterior que la Unión Europea ha adoptado en el contexto de su estrategia de cooperación y vecindad con África y mediante los cuales ha articulado interdependencias entre la gestión de la migración, el desarrollo y la seguridad.
2. Analizar el marco contextual en el que la Unión Europea ha adoptado un enfoque securitario en sus políticas de cooperación al desarrollo y en sus relaciones con terceros países.
3. Estudiar si la Unión Europea está reorientando su política de cooperación al desarrollo utilizando la condicionalidad migratoria.
4. Examinar si la Unión Europea ha utilizado la condicionalidad migratoria y el enfoque securitario para vincular su política de cooperación al desarrollo con su política migratoria en sus relaciones con Sudán.

### **1.4.Preguntas de investigación**

El trabajo se guiará por las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Hasta qué punto se da una intersección entre las políticas de seguridad, cooperación al desarrollo y migración en las políticas exteriores de la Unión Europea?
- ¿A favor de quién opera el nexo seguridad-desarrollo en las relaciones entre la Unión Europea y terceros países en África?
- ¿Utiliza la Unión Europea un enfoque securitario en sus relaciones con terceros países en África?
- ¿La condicionalidad migratoria ha reorientado la política de cooperación al desarrollo de la UE como consecuencia de una visión securitaria?

- ¿Se utiliza la ayuda al desarrollo como herramienta para lograr los intereses de la UE en materia de migración y control de fronteras en sus relaciones con Sudán?

### **1.5. Metodología**

La investigación se vertebra sobre dos ejes principales. En primer lugar, elaboración del marco teórico y definición de las variables de análisis sobre la base de una investigación bibliográfica a partir de: a) literatura sobre el nexo seguridad-desarrollo, y especialmente, las visiones críticas sustentadas por autores como Mark Duffield. b) La teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, que ha llamado la atención sobre el creciente uso por parte de los responsables políticos de una lente de seguridad para describir una gama cada vez más amplia de asuntos. En este sentido, más que la seguridad, analizaremos la securitización de las políticas de cooperación al desarrollo de la UE. El marco teórico subyacente es el constructivismo, una de las principales teorías de la disciplina de las Relaciones Internacionales. c) Una aproximación crítica a los estudios de seguridad y migración, desde lo que Elspeth Guild llama “estudios críticos de migración” en su libro *Security and Migration in the 21st century*. Esta revisión estará basada en la exploración de libros, artículos académicos y otros recursos secundarios como informes y artículos de prensa, permitiendo examinar la organización de la interacción entre seguridad, desarrollo y migración. Utilizaremos el marco teórico como una lente a través de la cual se va a realizar un análisis discursivo de las políticas de la UE.

En segundo lugar, estudiaremos una serie de políticas exteriores de la UE, con dos vertientes de análisis. En la primera examinaremos el discurso de algunos documentos de política exterior de la UE. Según afirma Wæver (1995), los discursos conforman nuestra percepción de la realidad. En este sentido, los discursos dan sentido a las realidades sociales y políticas para que los individuos, los Estados y los organismos regionales sean capaces de darse sentido a sí mismos, a los demás y al mundo en el que viven. Un discurso es un “conjunto cohesivo de ideas, conceptos y categorizaciones sobre un objeto específico” que enmarca ese objeto de una manera particular, determinando así las “posibilidades de acción en relación con él” (Epstein 2008: 10; citado en Abdulhamid 2018: 48). Foucault (1981) situó el poder dentro del discurso y en este sentido, la forma en que las instituciones de la UE han articulado los discursos sobre seguridad, desarrollo y migración para enmarcar su posición internacional y crear conocimiento a través del discurso podría representar un ejercicio instrumental del poder.

Debido a la limitación en el número de palabras de este trabajo, se han seleccionado los documentos más relevantes para el objeto de estudio identificados a partir de referencias en la literatura académica especializada y del seguimiento de las evoluciones más recientes en materia de políticas de seguridad, cooperación al desarrollo y migración en la UE. No obstante, estos ejemplos son representativos y característicos del discurso predominante en las políticas europeas y permiten comprender el vínculo discursivo entre seguridad, desarrollo y migración.

- En materia de seguridad, el documento de referencia clave es la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003, presentada por el Alto Representante del Consejo

para la Política Exterior y de Seguridad Común y, más recientemente la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Vecindad* de 2016, ya en el marco del Servicio Europeo de Acción Exterior.

- En el ámbito de la cooperación al desarrollo, se han seleccionado cuatro categorías de documentos:
  - o El *Acuerdo de Cotonú* de 2000 entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) como punto de partida.
  - o El *Consenso Europeo sobre Desarrollo* presentado por el Consejo de la UE y su actualización de 2017.
  - o La *Coherencia de Políticas en favor del Desarrollo* de 2005 y los posteriores informes de 2009 y 2019.
  - o Las estrategias adoptadas por la Comisión Europea en el marco de las relaciones con África de 2007 y 2020.
- En cuanto a migración, consideramos importante ofrecer un panorama de la evolución cronológica de los principales hitos a partir del Tratado de Maastricht de 1992 en el que se integra por primera vez la política migratoria en el ámbito comunitario. No obstante, pondremos el foco en el Proceso de Jartum de 2014, la Agenda Europea de Migración de 2015 presentada por la Comisión Europea, así como la nueva propuesta de la Comisión para un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020.

El análisis que llevaremos a cabo en esta tesis es de carácter cualitativo y se centrará en el estudio del contenido de los documentos partiendo de la identificación de ciertas palabras como unidad de análisis más pequeña, así como frases como unidad de análisis más grande. Dado que analizaremos cómo la seguridad, el desarrollo y la migración están vinculadas lingüísticamente, los términos de referencia para el análisis discursivo serán: seguridad, desarrollo, migración, conflicto, inestabilidad, amenaza, nexo, fronteras, África, Sudán.

La segunda vertiente de análisis se centrará en el estudio del presupuesto de algunos instrumentos de política exterior, especialmente del EUTF como punto de partida de la formalización del vínculo entre migración y desarrollo en África. Por último, se va a analizar si el proceso de securitización de la migración ha dado lugar a la subordinación de la política de cooperación al desarrollo a los objetivos de una política migratoria securitizada mediante la desviación de fondos de cooperación al desarrollo a sectores que se han establecido como prioritarios por motivos migratorios.

## **1.6. Estructura**

El trabajo se estructura en cuatro partes:

El capítulo dos abordará el delicado nexo entre seguridad y desarrollo. Con este fin, realizaremos una revisión bibliográfica sobre las bases teóricas y la evolución del nexo,

así como las principales críticas que se le atribuyen, creando un fundamento teórico para el estudio de las políticas de la UE en el siguiente capítulo.

Partiendo del marco teórico del nexo seguridad-desarrollo, el tercer capítulo analizará el discurso de la UE a través de algunos documentos oficiales en los ámbitos de la seguridad y el desarrollo.

El cuarto capítulo empezará con una breve caracterización del concepto de securitización y sus bases teóricas desde los postulados de la llamada Escuela de Copenhague. Posteriormente, se examinará la dimensión externa de la política migratoria europea, así como el contexto en el que la UE ha envuelto sus políticas migratorias en términos de seguridad.

El capítulo cinco se va a centrar en Sudán como caso ilustrativo de la convergencia de diversos factores que incluyen presión migratoria, necesidades de desarrollo y preocupaciones de seguridad.

En último lugar, después de haber analizado el nexo seguridad-desarrollo, el marco de la teoría de la securitización y su aplicación en la relación entre migración y seguridad en las políticas exteriores de la Unión Europea, así como su aplicabilidad en el caso concreto de Sudán, contestaremos a las preguntas de investigación que guían este trabajo. Estas respuestas permitirán extraer conclusiones sobre la dirección que está tomando la Unión con respecto a la organización del nexo seguridad-desarrollo-migración en la dimensión de acción exterior en sus relaciones con África, terminando con la presentación de la conclusión general de esta tesis.

## **2. El nexo seguridad-desarrollo**

### **2.1. Introducción**

Para obtener una idea clara sobre cómo ha organizado la UE la interacción entre su política de seguridad y de cooperación al desarrollo, primero es necesario entender cuál es la base teórica de este enfoque y los fundamentos en los que se sostiene. La principal teoría subyacente de este enfoque se conoce como nexo entre seguridad y desarrollo. Resulta importante destacar que los propios conceptos de seguridad y desarrollo pueden ser ambiguos y tomar diferentes significados debido a su propia evolución histórica. En segundo lugar, analizaremos las raíces históricas del vínculo y el contexto en el que se ha promovido. Posteriormente presentaremos algunas de las críticas y problemas que se han identificado en relación con el nexo.

### **2.2. Base teórica y fundamentos ¿Dos caras de la misma moneda?**

#### **2.2.1. ¿Qué seguridad? ¿Qué desarrollo?**

Desde principios de la década de 1990, las principales organizaciones internacionales y gobiernos han subrayado la necesidad de vincular las políticas de seguridad y cooperación al desarrollo. La aceptación generalizada de la complementariedad entre estas dos áreas, fundamentada en la idea de que el desarrollo requiere seguridad y sin seguridad no puede haber desarrollo, se repite como un mantra en innumerables informes gubernamentales, documentos de Naciones Unidas y trabajos académicos (Stern y Öjendal 2010). La impresión es que la seguridad y el desarrollo se encuentran inextricablemente unidos, como si “la seguridad fuera el nuevo desarrollo y el desarrollo fuera la nueva seguridad” (Waddell 2006: 531).

La relación entre seguridad y desarrollo es difícil de evaluar, en primer lugar, porque los propios conceptos de seguridad y desarrollo son confusos y cambiantes. Tanto la seguridad como el desarrollo son términos que invitan a preguntarse, entre otras cosas, de la seguridad y el desarrollo de quién estamos hablando. Además, la manera en la que definimos los conceptos de seguridad y desarrollo exhibe implicaciones significativas en la definición de políticas, estando condicionada por los objetivos que se persiguen, así como por los recursos desplegados para la consecución de los mismos y de las instituciones para las que la seguridad o el desarrollo dan forma a su razón de ser (Sanahuja y Schünemann 2013).

Con el final de la Guerra Fría, las nociones de seguridad y desarrollo se ampliaron. En el caso de la seguridad, este concepto superó el enfoque tradicional centrado en el ámbito militar, para abarcar cuestiones como la estabilidad política, económica o medioambiental, pero también se expandió más allá de la visión estatocéntrica, profundizando también en lo que concierne a los individuos, minorías o regiones (Bueger y Vennesson 2009). Y, aunque en la disciplina de las Relaciones Internacionales siga imperando la visión estatocéntrica y militar de la seguridad, las transformaciones acontecidas tanto en la sociedad internacional como a nivel teórico en la disciplina han alentado un fuerte cuestionamiento de esta concepción tradicional (Pérez de Armiño

2012). Rotschild (1995) distingue cuatro ampliaciones principales de la noción de seguridad en el contexto de posguerra fría: la primera sería una ampliación hacia abajo, es decir, desde las naciones a los individuos; en la segunda, el concepto se extendería hacia arriba, desde la seguridad de las naciones, a la seguridad del sistema internacional; en la tercera operación, el concepto se extendería de manera horizontal, desde la seguridad militar a la política, económica, social, medioambiental o humana; por último, la responsabilidad política de garantizar la seguridad se difundiría en todas las direcciones desde los Estados nacionales, hacia arriba a las instituciones internacionales, hacia abajo a los gobiernos regionales o locales y hacia los lados a las organizaciones no gubernamentales, a la opinión pública, a la prensa y a las fuerzas abstractas de la naturaleza o del mercado.

El concepto de desarrollo también se amplió, pasando del ámbito puramente económico a incluir instituciones de gobernanza y regulación, abarcando ámbitos como el bienestar o la felicidad (Stern y Öjendal 2010). Con una cierta apariencia de despolitización, el desarrollo se convirtió en un objetivo en sí mismo, y las guerras civiles o los llamados “Estados fallidos” se identificaron como un peligro central para este desarrollo. La preocupación por el desarrollo también adquirió una importancia creciente en relación con la forma de entender la seguridad: la estabilidad internacional podría verse amenazada por los conflictos y las actividades delictivas en un Sur excluido. En este marco, “el subdesarrollo se ha convertido en algo peligroso” (Duffield 2014: 2). El autor reconoce además las tendencias biopolíticas<sup>2</sup> negativas del desarrollo, afirmando que puede considerarse como una técnica desequilibrada ejercida por los Estados desarrollados para asegurar sus propios intereses.

“En lugar de que el desarrollo se ocupe de reducir la brecha económica entre los países ricos y los pobres, o de extender a estos últimos los niveles de protección social existentes en los primeros, como tecnología de seguridad funciona para contener y gestionar los efectos desestabilizadores del subdesarrollo, especialmente sus epifenómenos circulatorios como los inmigrantes indocumentados, los solicitantes de asilo, las economías sumergidas transfronterizas o las redes criminales” (Duffield 2007: 9).

Lo que queda claro es que la relación entre seguridad y desarrollo se ha ido perfilando cada vez más como punto de intersección de una serie de agendas diferentes. No obstante, desde el comienzo de la llamada “Guerra Global contra el Terrorismo” o GWOT (Global War on Terrorism) por sus siglas en inglés, liderada por Estados Unidos, se han reevaluado las políticas de desarrollo y se han relacionado varias amenazas a la seguridad de los Estados occidentales, incluida la UE, con situaciones de fragilidad (Bueger y Vennesson 2009). En la actualidad, podríamos resumir el núcleo del nexo de la siguiente manera: el desarrollo es un requisito previo para aumentar la seguridad; pero, al mismo tiempo, la mejora de la seguridad es obligatoria para crear una coyuntura que estimule el desarrollo.

---

<sup>2</sup> Mark Duffield utiliza los conceptos foucaultianos de biopolítica: gestión gubernamental de la población, tomada como especie biológica; y biopoder: un poder político que “se ocupa de la población como un problema político” y se esfuerza por “controlar, gestionar y regularizar la sociedad” (Foucault 2003: 245).



### **2.2.2. Evolución del nexo seguridad-desarrollo**

Trazar la historia del terreno común entre las nociones de seguridad y desarrollo requiere su propio estudio, pero lo que es interesante señalar aquí es que los vínculos entre la política de seguridad y la política de desarrollo han estado siempre presentes, aunque de diferentes formas y han ido fluyendo según las cambiantes tendencias geopolíticas (Bueger y Vennesson 2009). Podríamos destacar tres periodos clave en la historia del concepto. En primer lugar, la etapa inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial fue testigo de una transformación de la narrativa en torno al desarrollo. La retórica del discurso inaugural del presidente Estadounidense Harry Truman en 1949 estimuló una nueva “era del desarrollo” que mantenía la supremacía de las potencias occidentales y avanzaba una novedosa forma de concebir la relación entre desarrollo y subdesarrollo (Truman 1949).

Durante la Guerra Fría, el nexo estuvo activo en relación con una rivalidad global entre superpotencias sobre dos sistemas económicos distintos y las conexiones entre desarrollo y seguridad se hicieron más perceptibles formalmente. A medida que se intensificaba la Guerra Fría, los Estados occidentales se centraron en la fuerza militar y en las armas nucleares (Moral Martín 2020). En este contexto, la labor de desarrollo se inclinó a menudo hacia las preocupaciones estratégicas nacionales asociadas a la rivalidad entre superpotencias. Durante la Guerra Fría, el sector del desarrollo existía en gran medida aislado de las cuestiones relacionadas con los conflictos, en el sentido de que los programas de desarrollo trabajaban en torno al conflicto y no en el conflicto y sobre el conflicto (Cramer 2004; Faust y Messner 2004; citados en Waddell 2006). Sin embargo, a medida que la Guerra Fría se fue descongelando, una serie de cambios subyacentes allanaron el camino para una refundición de la relación entre seguridad y desarrollo. De manera crucial, “la comunidad internacional se comprometió mucho más con los conflictos intraestatales y el desarrollo ha desempeñado un papel cada vez más importante a la hora de abordar los conflictos” (Waddell 2006: 534).

El segundo periodo destacable sería el inmediatamente posterior al desmoronamiento de la Unión Soviética. Con la pérdida de la base ideológica existente durante la Guerra Fría para proporcionar ayuda al desarrollo, el conflicto se identificó como un peligro para el desarrollo, que a su vez se conceptualizó de forma más amplia y centrada en las personas (Duffield 2010). La disminución del conjunto de amenazas principalmente nucleares también proporcionó la ocasión para que las potencias occidentales reevaluaran el significado de la seguridad y los retos de su realización. No obstante, estas dinámicas de compromiso con la resolución de conflictos y la reconstrucción de sociedades para evitar futuras guerras podrían haber conducido a lo que Duffield (2014) llama radicalización del desarrollo directamente relacionada con la reproblematicación de la seguridad. En sus palabras, “los actores estratégicos han utilizado el conflicto para reinventar el desarrollo” (Duffield 2014: 18).

La tercera etapa se inicia en la década de 2000, con los sucesos del 11-S. El hecho de que los perpetradores del atentado se organizaran en Afganistán, un Estado considerado “débil” proporcionó incentivos para reevaluar la pobreza, el subdesarrollo y la debilidad

de los Estados, marcando un cambio de paradigma para el análisis de la seguridad. De alguna manera, la ayuda al desarrollo recuperó el imperativo ideológico que perdió durante los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría (Bueger y Vennesson 2009). Además, al quedar patentes los vínculos entre seguridad y desarrollo, no fueron pocos los llamamientos para coordinar la ayuda al desarrollo, la seguridad y la política exterior.

La GWOT puede considerarse como el marco actual más influyente para el impulso del vínculo entre el desarrollo y la seguridad, ya que el carácter de emergencia y amenaza del subdesarrollo pasa a primer plano. “Para el caso de la GWOT encontramos una clara tendencia a integrar la seguridad y el desarrollo con el propósito de subordinar la caja de herramientas del desarrollo bajo las necesidades estratégicas” (Bueger y Vennesson 2009: 20).

Durante la Guerra Fría, las alianzas de Occidente con el llamado Tercer Mundo funcionaban para contener a la Unión Soviética y sus aliados. Sin embargo,

“las coaliciones flotantes de hoy en día se dirigen a una amenaza que, en términos de su carácter y dinámica, es muy diferente, de hecho, casi lo contrario: las economías sumergidas descentralizadas, los flujos migratorios transfronterizos y las redes insurgentes globales no estatales que, en un mundo interdependiente, son capaces de amenazar la estabilidad internacional” (Duffield 2005: 143).

Los sucesos del 11-S han confirmado una postura política que se ha ido consolidando en el discurso sobre el desarrollo desde principios de la década de 1990 (Sanahuja y Schünemann 2013). En comparación con la Guerra Fría, cuando predominaba la seguridad de los Estados, el desarrollo y la seguridad se interconectan ahora con más facilidad en el terreno humano. El peligro internacional se traslada a los flujos circulatorios inseguros y a las interconexiones en red asociadas a la vida social, económica y política de la población mundial (Duffield 2005).

En suma, aunque la vinculación entre desarrollo y seguridad ciertamente no es nueva, existe consenso en que la materialización del mismo se dio en la época posterior a la Guerra Fría y desde inicios de la década de 2000, como veremos en el caso de la UE, su relación se encuentra en la primera línea de la agenda política.

### **2.3. Críticas**

A pesar de la popularización del nexo entre seguridad y desarrollo desde el final de la Guerra Fría, el paradigma no ha sido indiscutible. Una de las principales críticas apunta a que no está claro cuál es el objetivo del nexo. Tschirgi explica que al “abogar por políticas de seguridad y desarrollo eficaces e integradas, es necesario preguntarse: ¿De quién es la seguridad que está en juego? ¿El desarrollo de quién se ve afectado? ¿De quién es la agenda prioritaria?” (Tschirgi 2006:44). Además, “vincular la seguridad y el desarrollo puede ser una receta para la confusión y la incoherencia”, pudiendo dar lugar a “una securitización del desarrollo y no a la desarrollización de la seguridad” (Waddell 2006:538).

Algunos sostienen, en particular, que la fusión de los programas de desarrollo y seguridad puede promover un enfoque más militar de los programas de desarrollo (Bagoyoko y Gibert 2009). Esto puede llevar a los donantes a favorecer los objetivos de seguridad por encima del desarrollo económico y/o las cuestiones de gobernanza, y a justificar la inclusión de la ayuda militar tradicional en los presupuestos de desarrollo. Además, “las críticas subrayan los riesgos y los límites de la actual agenda que pretende transformar las sociedades en su conjunto según el único modelo de democracia liberal, sean cuales sean las realidades y las necesidades sobre el terreno” (Bagoyoko y Gibert 2009: 790).

Duffield destaca además las tendencias biopolíticas negativas del desarrollo, afirmando que puede considerarse como una técnica desequilibrada ejercida por los Estados desarrollados para asegurar sus propios intereses. La preocupación “es que ‘su’ desarrollo es importante en la medida en que contribuye a ‘nuestra’ seguridad” (Duffield 2007: 128). En este sentido, en nombre de la estabilidad y la prevención de conflictos en los países receptores, la ayuda al desarrollo estaría al servicio de los intereses de seguridad del país donante. En la misma línea, Sanahuja y Schünemann (2013: 146) observan que:

“se pretende –no siempre con éxito– que la ayuda externa vuelva a servir a intereses nacionales de los donantes y ser un instrumento de política exterior, en el sentido de la *realpolitik* clásica, subordinándola a objetivos de seguridad nacional definidos de manera muy estrecha”.

Si el panorama de la seguridad y el desarrollo ya era confuso durante la década de los noventa, lo ha sido aún más desde el 11-S. Las diferentes cuestiones relacionadas con qué versión de desarrollo se combina con qué versión de la seguridad han sido objeto de intensa discusión. Además, como veremos, los esfuerzos por aumentar los presupuestos y el perfil político aludiendo a la importancia de la seguridad pueden atraer la atención equivocada. Como sostiene Waddell (2006), plantear una amenaza como si pusiera en peligro la seguridad puede tener implicaciones negativas y desencadenar la búsqueda de un “enemigo” externo al que hay que “derrotar”, cuando una investigación interna meditada sobre las raíces del problema sería más apropiada.

## **2.4. Conclusiones**

La historia del nexo seguridad-desarrollo se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial, pero se popularizó después de la Guerra Fría. No obstante, la mayor parte de la operacionalización real tuvo lugar después del 11 de septiembre, a raíz de la GWOT. Lo que es interesante destacar aquí es que el subdesarrollo y la pobreza, claves en este nexo, se enmarcaron como una amenaza para la seguridad internacional, especialmente en relación con el terrorismo, pero también en relación con la migración. También se han introducido algunas críticas al nexo, entre las que destacan las que lo califican como un intento de subordinar la ayuda al desarrollo a las preocupaciones de seguridad a corto plazo de los Estados occidentales, la incoherencia y la confusión a la que puede llevar a la posible securitización del desarrollo.

### **3. La Unión Europea y el nexo seguridad-desarrollo: análisis discursivo**

#### **3.1. Introducción**

El marco teórico del nexo seguridad-desarrollo nos permitirá estudiar la forma en que la UE ha organizado la interacción entre su política de seguridad y desarrollo a través del análisis discursivo de los principales documentos políticos en estos dos ámbitos. Un amplio abanico de actores procedentes del mundo académico, organizaciones internacionales y agencias gubernamentales han participado activamente en la elaboración de conjuntos de herramientas para integrar los ámbitos de la seguridad y la cooperación al desarrollo. Los principales documentos seleccionados apuntan a la vinculación entre seguridad y desarrollo en la UE. Carbone (2013) describe cómo, a principios del año 2000, se empezó a cuestionar la suposición que se tenía anteriormente de que la cooperación al desarrollo era una política autónoma y significativa en las relaciones exteriores de la UE.

“Una serie de políticas no relacionadas con la ayuda empezaron a ser tratadas como si tuvieran un impacto igual, si no superior, en el desarrollo, mientras que la inclusión de nuevas preocupaciones (sobre todo la liberalización y la seguridad internacional) supuso que la política de desarrollo se integrara cada vez más en la agenda más amplia de las relaciones exteriores de la UE” (Carbone 2013: 483).

#### **3.2. Seguridad**

La Estrategia Europea de Seguridad (ESS) fue lanzada en 2003 por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana. Esta doctrina responde al nuevo contexto de seguridad que surge tras los atentados del 11-S. En el documento se enfatiza que “los conflictos regionales siguen fomentando la inestabilidad, perturbando la actividad económica y reduciendo las oportunidades de las personas afectadas” (Consejo de la UE 2003: 2). El nuevo entorno de seguridad en un contexto de posguerra fría es uno de “fronteras cada vez más abiertas” en el que los aspectos internos y externos de la seguridad están indisolublemente unidos (Consejo de la UE 2003: 2). Además, “cuando los Estados se descomponen, la delincuencia organizada toma el relevo. Las actividades delictivas que se desarrollan en estos países afectan a la seguridad de Europa” (Consejo de la UE 2003: 4). Así, se establece que la distinción entre seguridad nacional e internacional ha sufrido una erosión y las manifestaciones locales del subdesarrollo y la inestabilidad tienen repercusiones globales (Waddell 2006).

Por otro lado, una de las principales conclusiones que se desprenden de este enfoque es que la seguridad es una condición previa para el desarrollo.

“La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal” (Consejo de la UE 2003: 2).

Además, se insiste en que:

“el desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos como el Fondo Europeo de Desarrollo. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo. Nuestro objetivo debe consistir en crear sinergias mediante un planteamiento más coherente y general” (Consejo de la UE 2003: 10).

En la ESS queda patente que la seguridad es una condición previa para el desarrollo y, además, se hace énfasis en la necesidad de abordar las nuevas amenazas a la seguridad de manera holística, coordinando todos los elementos de política exterior que la Unión Europea tiene a su alcance, incluyendo la política de cooperación al desarrollo, viéndose esta encuadrada en las prioridades de seguridad de la UE.

En la revisión del documento *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, de 2008, se incluye un apartado específico sobre la “relación entre seguridad y desarrollo” y se reitera que “no puede existir desarrollo sostenible sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no se podrá lograr una paz sostenible” (Consejo de la UE 2008: 10). Sanahuja y Schünemann (2013) apuntan a que, aunque se mantienen referencias a la importancia de la prevención de conflictos y la construcción de paz, ambos documentos evidencian sobre todo la óptica de la comunidad de seguridad de la UE. “En última instancia, dicha ambigüedad dificulta la operacionalización de la estrategia y, por tanto, constituye un lastre para la elaboración de políticas europeas coherentes” (Sanahuja y Schünemann 2013: 125).

Si bien en los documentos anteriores ya se hacía referencia a la migración como amenaza a la seguridad –“el fracaso de los Estados afecta a nuestra seguridad en forma de delincuencia y de inmigración ilegal” (Consejo de la UE 2008: 1)– en la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea* de 2016, las referencias a la necesidad de proteger “nuestras” fronteras de las amenazas provenientes de un Sur inestable, con especial énfasis en la migración, aumentan considerablemente. Así,

“mediante el desarrollo, los fondos fiduciarios, la diplomacia preventiva y la mediación, colaboraremos con los países de origen para abordar y prevenir las causas fundamentales de los desplazamientos, gestionar la migración y luchar contra la delincuencia transfronteriza” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 21).

También:

“la Unión Europea fomentará la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y su territorio. La seguridad interior y la seguridad exterior están cada vez más entrelazadas; nuestra seguridad interior depende de la paz fuera de nuestras fronteras” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 5).

Y “la fragilidad más allá de nuestras fronteras amenaza todos nuestros intereses vitales” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 18). En este sentido, esta reflexión se muestra especialmente oportuna: “en un mundo radicalmente interdependiente, la defensa del modo de vida de Occidente pasa por asegurar la frontera global de los Estados en crisis” (Duffield 2005: 131).

En cuanto a las referencias al nexo entre seguridad y desarrollo, se menciona que los europeos deben “ayudar a nuestros socios en el desarrollo de las capacidades de seguridad y defensa, realizando estas tareas en colaboración con otros” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 15). Además, “la política de desarrollo tiene también que ser más flexible y ajustarse mejor a nuestras prioridades estratégicas” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 9) y, en ese sentido, “invertiremos en paz y desarrollo para África como inversión en favor de nuestra propia seguridad y prosperidad” (Servicio Europeo de Acción Exterior 2016: 28). El nexo entre seguridad y desarrollo tendría un doble objetivo: seguridad dentro de las fronteras de la UE, pero también en terceros países. No obstante, el objeto de referencia de la seguridad se encuentra, en primer lugar, dentro de la UE, dado que se necesita garantizar “nuestra” seguridad de manera prioritaria (Keukeleire y Raube 2013). Respondiendo a una de las principales críticas, en este caso se refleja que el nexo operaría, en primer lugar, en beneficio de la UE.

### **3.3. Desarrollo**

En cuanto al desarrollo, se pueden identificar varios documentos relevantes. En primer lugar, los Acuerdos de Asociación de Cotonú que hacen referencia a las relaciones y la asociación entre la UE y países de África, el Caribe y el Pacífico (llamados países ACP), firmados originalmente en 2000 y sus revisiones de 2005 y 2010. Solo la revisión de 2010 incluye referencias explícitas al nexo seguridad-desarrollo: “las Partes reconocen que sin desarrollo y reducción de la pobreza no habrá paz y seguridad sostenibles, y que sin paz y seguridad no puede haber desarrollo sostenible” y “la interdependencia entre la seguridad y el desarrollo deberá informar las actividades en el ámbito de la consolidación de la paz, la prevención y la resolución de conflictos” (Comisión Europea: 2014: 27).

En segundo lugar, el Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2005 enuncia el núcleo del nexo entre seguridad y desarrollo: “no habrá desarrollo ni erradicación de la pobreza sin paz y seguridad, y sin desarrollo y erradicación de la pobreza no habrá paz duradera” (Unión Europea 2006: 7). También subraya el compromiso de la UE para mejorar la coordinación con terceros países y cómo el vínculo entre seguridad y desarrollo “contribuye a crear un entorno seguro y a romper el círculo vicioso de la pobreza, la guerra, el deterioro del medio ambiente y el fracaso de las estructuras económicas, sociales y políticas” (Unión Europea 2006: 7). En el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 se hace especial hincapié en que “el objetivo principal de la cooperación al desarrollo sigue siendo la erradicación de la pobreza en todas sus dimensiones y no se desviarán los esfuerzos de ese objetivo” (Consejo de la UE 2017: 34). No obstante, “en el contexto de la cooperación para el desarrollo, la UE y sus Estados miembros pueden también comprometerse con los agentes del sector de la seguridad a fin de reforzar su capacidad para garantizar los objetivos de desarrollo sostenible” (Consejo de la UE 2017: 34).

En tercer lugar, el documento de Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo de 2005, y los posteriores informes de 2009 y 2019 incluyen referencias explícitas al nexo. En el primer documento, se afirma que “la UE tratará la seguridad y el desarrollo como

agendas complementarias con el objetivo común de crear un entorno de seguridad” (Comisión Europea 2005a: 5), pero de nuevo se menciona que la UE “intentará evitar la creciente condicionalidad política y la desviación de los recursos para el desarrollo de su objetivo principal de erradicación de la pobreza” (Comisión Europea 2005a: 11). La versión de 2009 incluso identifica la “seguridad y el desarrollo” como una de las cinco prioridades; y, en el informe de 2019, uno de los subtítulos es “Nexo entre seguridad, desarrollo y ayuda humanitaria” y vuelve a aparecer la necesidad de “mejorar la seguridad humana en los países vecinos de la UE” para “garantizar un impacto positivo en la seguridad interna de la UE” (Comisión Europea 2019: 52).

El último conjunto de documentos relevantes para el objeto de estudio son los que se refieren a la estrategia de la UE respecto a África. El primero de ellos, de 2007, manifiesta que “debido a su historia y experiencia, África y Europa comprenden la importancia de la paz y la seguridad como condiciones previas para el desarrollo político, económico y social” (Consejo de la UE 2007: 4). El nuevo documento titulado *Hacia una estrategia global con África*, de 2020, menciona que “garantizar la paz y la seguridad a largo plazo en África revierte tanto en interés de África como de la UE. La paz y la seguridad son requisitos clave para el desarrollo sostenible” (Comisión Europea 2020a: 11).

### **3.4. ¿Su desarrollo, nuestra seguridad?**

En los documentos analizados encontramos una narrativa que destaca el papel de la seguridad como condición previa para el desarrollo e, incluso, un reconocimiento explícito del nexo entre desarrollo y seguridad. Además, surge la impresión de que el vínculo entre seguridad y desarrollo, especialmente en relación con África, depende en gran medida de los propios intereses internos dentro de la UE. Parece que la principal amenaza a la seguridad europea son los Estados empobrecidos que atentan a “nuestro estilo de vida europeo”. Como sostiene Carbone (2013), en cuanto a las políticas de cooperación al desarrollo, además de la erradicación de la pobreza, los desafíos globales como el cambio climático, la migración o la inseguridad alimentaria se han identificado como “formas inteligentes” de asignar niveles crecientes de ayuda exterior. No obstante,

“numerosas tensiones caracterizan los diversos nexos de las relaciones exteriores de la UE, que en última instancia ponen en tela de juicio la legitimidad internacional de la UE y su (autoproclamada) identidad como defensora de los intereses del mundo en desarrollo” (Carbone 2013: 483).

Asimismo, las políticas de cooperación al desarrollo de la UE se justifican, no por imperativos morales o el fracaso de las políticas de desarrollo anteriores, sino porque promover el desarrollo y la buena gobernanza redundan en el interés de la comunidad internacional en su conjunto, dado que se evitará que los conflictos y la inseguridad locales se extiendan (Bagoyoko y Gibert 2009). Aunque es indudable que existe conexión entre seguridad y desarrollo, lo que destaca es la primacía de la seguridad y la presión para que los recursos destinados al desarrollo se dirijan a territorios considerados críticos por los potenciales efectos desestabilizadores que pudieran tener sobre la sociedad internacional, y en concreto sobre la europea, en un mundo interdependiente.

### **3.5. Conclusiones**

El reconocimiento del nexo seguridad-desarrollo en la Unión Europea en la retórica de los documentos analizados es notorio y explícito. No obstante, existe el peligro de que la conexión entre desarrollo y seguridad convierta todo lo que ocurre en los países frágiles en una amenaza para la seguridad de la UE, con especial énfasis en el elemento migratorio que será abordado en el cuarto capítulo a través del marco de la teoría de la securitización.

## **4. Securitización y migración**

### **4.1. Introducción**

Con el inicio de las llamadas “Primaveras Árabes”, y, sobre todo, desde finales de 2014, Europa se ha enfrentado a lo que comúnmente se ha denominado la “crisis de los refugiados” o “crisis migratoria”. Como reacción, la UE y algunos de sus Estados miembros han implementado varias políticas para impedir que las personas solicitantes de asilo crucen el Mediterráneo. En este contexto, las referencias a la migración como amenaza para la seguridad y el “estilo de vida europeo” han sido cada vez más recurrentes. Así, el concepto de securitización, que fue introducido por primera vez en la agenda de los estudios de seguridad por la llamada Escuela de Estudios de Seguridad de Copenhague, se ha convertido en un importante tema de debate.

Este capítulo va a analizar, en primer lugar, los principales fundamentos y dinámicas de la teoría de la securitización y cómo se trasladan a la esfera de la migración, pero también a la cooperación al desarrollo. En segundo lugar, examinaremos la compleja dimensión externa de la política exterior europea a través del estudio discursivo de algunas políticas e instrumentos, con especial atención a su evolución en la última década. Observaremos cómo, a pesar de que las políticas europeas relacionadas con África incluyen justificaciones humanitarias sobre la necesidad de evitar la pérdida de vidas migrantes en sus rutas hacia Europa, el objetivo principal apunta a conseguir la colaboración de gobiernos y fuerzas de seguridad en los países de origen y tránsito para interceptar migrantes irregulares. En este sentido, el principio de proporcionar ayuda a cambio de apoyo en la gestión de la migración ha empezado a moldear las relaciones de la UE con varios Estados africanos. El último apartado abordará brevemente la importancia de los datos sobre migración y la necesidad de una perspectiva crítica sobre los mismos.

### **4.2. Escuela de Copenhague y teoría de la securitización**

En las últimas tres décadas han surgido importantes innovaciones en el estudio de la seguridad. Estos enfoques han cobrado impulso en Europa, “lo que ha llevado a la aparición de agendas de investigación europeas distintivas en el campo de los ‘estudios de seguridad’, tradicionalmente dominado por Estados Unidos” (C.A.S.E. Collective 2006: 444). Así, en la década de 1990, surgen varios enfoques críticos dentro de la literatura perteneciente al campo de los estudios de seguridad, que se estructuran en las

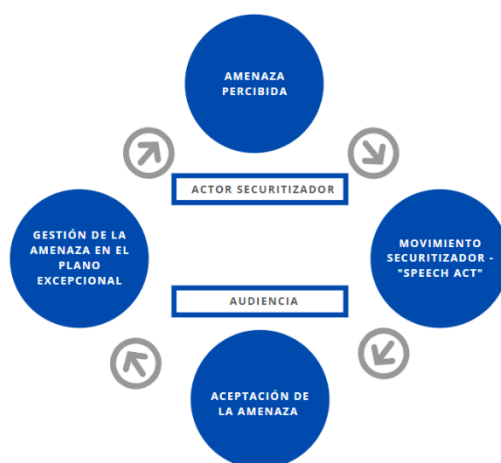


llamadas escuelas de Copenhague, Aberystwyth y París. No obstante, los principales autores de referencia de estas ‘escuelas’ sostienen que, en realidad, se trata de “lugares más bien dispersos, asociados a individuos y debates concretos, mucho más que a escuelas de pensamiento unitarias” (C.A.S.E. Collective 2006: 444).

En cualquier caso, la primera de tales corrientes, la Escuela de Copenhague, es la que resulta especialmente relevante para el objeto de estudio. A finales de la década de 1990, la Escuela de Estudios de Seguridad de Copenhague desarrolló un marco conceptual que ganó popularidad dentro de la academia de la mano de los autores Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, que respondieron a la tendencia de la posguerra fría para reconceptualizar la noción de seguridad. En contraste con las concepciones tradicionales de la seguridad, la Escuela de Copenhague sugiere que el Estado no es el único objeto de referencia para la seguridad. El libro *Security: A New Framework for Analysis* amplía el concepto de seguridad, además del ámbito militar, a otras cuatro categorías: económica, medioambiental, social y política (Buzan, Waever y de Wilde 1998).

La aportación más destacada de la Escuela de Copenhague es la teoría de la securitización, cuyo principal argumento es que, en las relaciones internacionales, una cuestión se convierte en un problema de seguridad, no porque constituya una amenaza objetiva para el Estado (u otro objeto de referencia), sino porque un actor ha definido algo como una amenaza existencial a través de un acto discursivo (*speech act*). Como se refleja en la Figura 1, al hacerlo, el actor que securitiza reclama el derecho a tratar la cuestión por medios extraordinarios. Por tanto, un asunto pasa al ámbito de la seguridad sólo cuando se le califica como tal. No obstante, la securitización sólo tiene éxito cuando el movimiento securitizador (presentar algo como una amenaza existencial para un objeto de referencia) es aceptado por un público objetivo. Sólo consiguiendo la aceptación de la audiencia, el asunto puede ser trasladado desde la esfera de la política normal a la excepcional (Buzan et al. 1998).

**Figura 1. Proceso de securitización**



*Fuente: elaboración propia. Datos: Buzan, Waever y de Wilde (1998: 23-26).*

En este sentido la securitización sería un fracaso en el tratamiento de los asuntos en el terreno de la política normal. La Escuela de Copenhague aboga por la desecuritización, proceso por el cual las cuestiones vuelven desde la esfera de la excepcionalidad al espacio público ordinario. La teoría de la securitización:

“ha contribuido a una mejor comprensión crítica de la formulación de las políticas de seguridad y a advertir de los riesgos de la securitización, pues ésta conduce a una gestión de emergencia de los problemas que implica una pérdida de control democrático, un aumento del poder de las élites e, incluso, la militarización. Así, defiende una desecuritización de los temas, que permita su gestión política normal y no excepcional”. (Pérez de Armiño 2015: 30).

Trasladando la teoría de la securitización al ámbito de la migración, la migración se entiende como securitizada a través de una secuencia de pasos discursivos, es decir, cuando ciertos actores logran persuadir a la audiencia de que la migración representa una amenaza urgente y existencial para sus sociedades (Buzan et al. 1998). Como observa Lemberg-Pedersen (2018), la Escuela de Copenhague percibe el vínculo entre la tecnología de la seguridad y la migración como algo intersubjetivo y socialmente construido, y como procesos discursivos que conducen a la reconfiguración tecnológica del control de fronteras, caracterizada por el excepcionalismo y la securitización con el fin de despolitizar la cuestión del control de fronteras. “Crítica a este desarrollo, la Escuela de Copenhague subraya la necesidad de desecuritizar la política de fronteras, reclamando la migración y las fronteras como una cuestión de política y no de seguridad excepcional” (Lemberg-Pedersen 2018: 4).

#### **4.2.1. Securitización de las migraciones**

En lo que respecta a Europa, la transformación de las migraciones en una cuestión de seguridad no es una novedad. Tanto la UE como sus Estados miembros “llevan mucho

tiempo construyendo la cuestión de la migración a través de la lente de las políticas y los discursos para convertirla en una amenaza para la seguridad” (Collyer 2016; citado en Fakhoury 2016: 69). No obstante, se pueden destacar dos momentos definitorios a partir de los cuales la vinculación entre migración y seguridad cobró especial importancia en la agenda. El primero, como en el caso del nexo seguridad-desarrollo, fueron los acontecimientos del 11-S. El segundo fueron las convulsiones árabes y sus efectos indirectos, especialmente los desplazamientos transfronterizos, principalmente desde Siria, “pero también desde países como Irak, Somalia, Eritrea o Libia, que han llevado la cuestión de la gobernanza migratoria en la UE y su securitización a un nivel de complejidad sin precedentes” (Fakhoury 2016: 68).

Huysmans (2000) afirma que el principal factor impulsor de la securitización de la migración dentro de la UE fue la protección de la identidad y la cultura europeas, fomentada por la concepción de la “fortaleza Europa”, que se basa, por un lado, en la libre movilidad y la eliminación de las fronteras interiores y, por otro, en unas fronteras exteriores restrictivas, centradas en la exclusión y la gestión de las fronteras. El autor describe esta evolución como la transformación de un “proyecto económico de mercado interior en un proyecto de seguridad interior” (Huysmans 2000: 752).

Por otro lado, la migración de las personas en situación de pobreza y de las personas solicitantes de asilo se percibe como una “invasión”, partiendo de la idea de que quieren instalarse definitivamente en las economías prósperas para beneficiarse del Estado del bienestar. Bigo (2004) llama la atención sobre la tendencia a crear confusión entre los migrantes voluntarios y la migración forzosa a través de la noción de refugiado económico con el fin de “disminuir el nivel de protección que antes se daba a los refugiados, porque todo lo que viene del exterior de la sociedad es potencialmente una amenaza” (Bigo 2004: 64). Con ello, añade el autor, aspirarían a demostrar que, aunque no controlen el flujo de capital e información, al menos siguen controlando el movimiento de personas.

Elspeth Guild (2009) añade que, en el ámbito político, los actores políticos pueden centrarse en el “problema” y la “carga” de los solicitantes de asilo un año, y al siguiente los mismos actores políticos u otros pueden arremeter contra los migrantes económicos como fuente de inseguridad. Sin embargo, “la facilidad con la que la categoría del extranjero puede añadirse a un discurso de inseguridad, con el efecto de aumentar la percepción de la gravedad de la amenaza, permanece constante” (Guild 2009:2). El extranjero es homogeneizado en una categoría y a esa categoría se le asignan características negativas. Frente a esto, Guild (2009) acuña el término “estudios críticos de migración”, para llamar la atención sobre la necesidad de deconstruir las pretensiones del Estado frente a la resistencia de los individuos.

“En lugar de aceptar el valor nominal de las afirmaciones del Estado sobre los flujos migratorios, las luchas con el propio término ‘migración’ están bajo el microscopio, no como una cuestión de definición, sino a través de la agencia de los individuos” (Guild 2009: 10-11).

Así, une dos marcos desafiando la noción central de los estudios sobre migración: la frontera entre Estados que separa a los que pertenecen de los otros; y el individuo en movimiento, desafiando y resistiendo su categorización por parte del Estado.

Además de la vía política, los discursos públicos también han sido fundamentales para la producción de un conocimiento securitizado sobre la migración. Han proliferado los diálogos sobre si la llegada de refugiados es una amenaza para la seguridad y la identidad de la sociedad, haciendo que los movimientos transfronterizos de personas pasen a ser una cuestión de alta prioridad que requiere medidas, como la protección de fronteras. Desde los medios de comunicación se reproducen narrativas que apuntan a la necesidad de reforzar las fronteras contra la migración. Así, se utiliza

“la retórica del siglo XIX en el sentido de que las fronteras funcionan como cuellos de botella, que constituyen o necesitan constituir barreras. Así, el espectáculo político está lleno de argumentos a favor o en contra de los controles fronterizos, aunque todo el mundo sabe que es imposible sellar las fronteras en Europa” (Bigo 2004: 73).

Los acontecimientos de los últimos años han reflejado cómo las políticas restrictivas y los discursos públicos antiinmigración que suelen acompañarlas contribuyen a la marginación de los migrantes y el fomento de la xenofobia, con consecuencias perjudiciales para la cohesión social (Haas 2006).

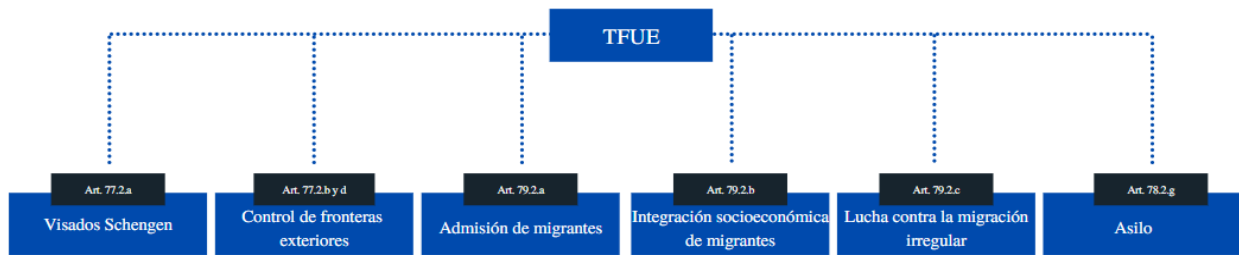
### **4.3. Dimensión externa de la política migratoria europea**

La dimensión exterior de la política migratoria de la UE es el componente de la gobernanza de la migración que se extiende más allá de las fronteras comunitarias y constituye un complejo sistema de varias capas, con una gran cantidad de iniciativas en diferentes ámbitos, tanto a nivel bilateral como multilateral, que muy a menudo se solapan. La dimensión exterior de las políticas de asilo, migración y fronteras se lleva a cabo principalmente a través de la financiación de la cooperación con terceros países, con el fin de reducir los flujos migratorios y mejorar el retorno y la readmisión. La base jurídica para concluir acuerdos con terceros países se encuentra en el artículo 216.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE):

“La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas” (Unión Europea 2010).

Asimismo, en la Figura 2 se recogen las competencias en materia de migración que el TFUE otorga de manera implícita:

**Figura 2. Competencias UE en materia de migración**

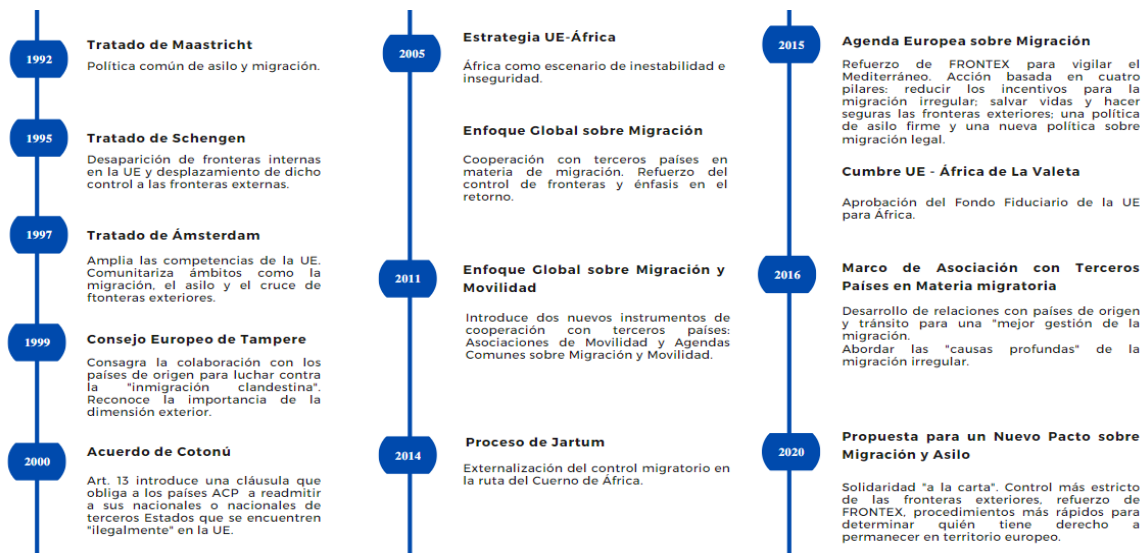


Fuente: elaboración propia. Datos: Unión Europea (2010).

### 4.3.1. Evolución de la política migratoria de la UE hacia África

A medida que el número de llegadas a la UE desde el continente africano ha ido aumentando, la estrategia de la UE ha consistido en abordar las deficiencias estructurales de su política interna de migración y asilo en el terreno de la política exterior mediante una mayor cooperación con terceros países. Los principales objetivos persiguen, entre otros asuntos, el retorno de los migrantes irregulares; la mejora del control de las rutas migratorias informales (tanto marítimas como terrestres) y también de la movilidad de tránsito dentro del territorio de terceros países; el intercambio de información; la realización de patrullas conjuntas y la presencia de funcionarios de enlace europeos en terceros países.

**Figura 3. Cronología de la política migratoria de la UE**



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Figura 3, el Tratado de Maastricht (1992) integró por primera vez un ámbito político totalmente diferente en el marco institucional de la UE: la política común de migración. La política común de migración se refiere a los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE (nacionales de terceros países) y comprende una

política común de asilo y migración, una política hacia los nacionales de terceros países y un control común de las fronteras exteriores. No obstante, es a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen en 1995 y el desplazamiento de los controles desde las fronteras internas del espacio europeo a las externas, cuando la UE empieza a desarrollar interés en colaborar con algunos países africanos en el ámbito migratorio. Cómo describen Serón Aires y Gabrielli (2019: 89), se comenzaron a “obstaculizar los canales de movilidad en el espacio euroafricano”. Empezando con Maastricht y posteriormente con Schengen, “las cuestiones migratorias aparecían ya recogidas junto a materias como el delito y el crimen organizado, defendiendo la necesidad de control de las migraciones para garantizar la seguridad en el nuevo espacio común” (Serón Aires y Gabrielli 2019: 89).

El Tratado de Ámsterdam (1997) dotó por primera vez a la UE de competencias para legislar en materia de migración y asilo. No obstante, fueron las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) las que sentaron las bases de la futura política migratoria de la UE. Centradas en cuatro pilares —asociación con los países de origen, sistema europeo común de asilo, trato justo a los nacionales de terceros países y gestión de los flujos migratorios— estas conclusiones proporcionaron directrices y esbozaron principios que, dos décadas después, siguen teniendo eco en las políticas europeas.

En cuanto al primer pilar, colaboración con los países de origen, se recoge que “la Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito” (Consejo Europeo 1999). Para ello “es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos” (Consejo Europeo 1999). Vemos cómo la interrelación entre migración, desarrollo y seguridad va tomando forma en la retórica europea. Además, en el cuarto pilar, gestión de los flujos migratorios, se consagra la necesidad de cooperar con los países de origen y tránsito para una gestión “más eficaz de los flujos migratorios en todas sus etapas” (Consejo Europeo 1999).

En paralelo a los avances en el terreno de la política migratoria europea, se firma el Acuerdo de Cotonú (23 de junio de 2000), mencionado en el capítulo anterior, entre la UE y los países ACP, que engloba cuestiones políticas, comerciales y de cooperación para el desarrollo. En el artículo 13 se determina que “a petición de una de las Partes, se iniciarán negociaciones con los Estados ACP con el fin de celebrar, acuerdos bilaterales que regulen las obligaciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales”. Además, establece que estos acuerdos abarcarán también “disposiciones relativas a la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas”, así como “las modalidades de su readmisión y retorno” (Comisión Europea 2014: 32).

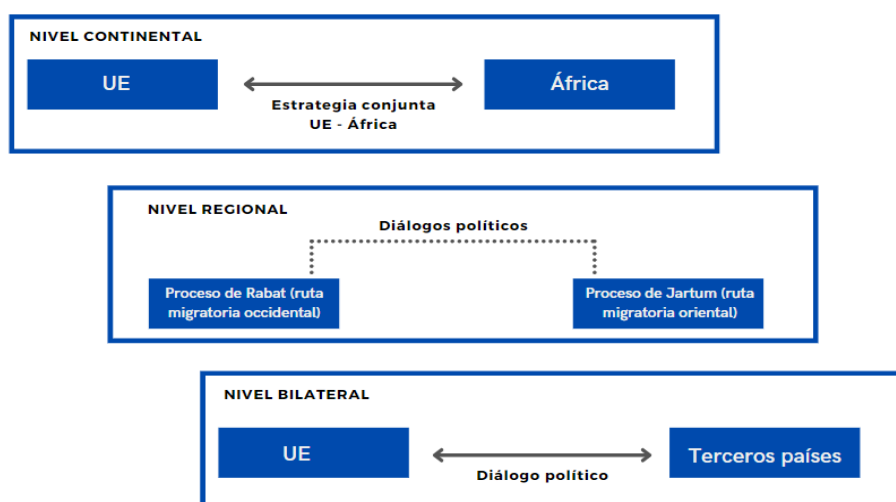
La Estrategia UE-África —*La UE y África: hacia una asociación estratégica*— de 2005 ya revela un lenguaje securitario, caracterizando África como un “escenario de inestabilidad e inseguridad alimentado por un incremento de la delincuencia organizada transnacional” (Comisión Europea 2005b: 13). En 2005 también se lanza el *Enfoque Global sobre Migración*, que establece que la cooperación con terceros países en materia

de migración abordará sus diversas dimensiones, estableciendo un equilibrio entre la prevención y la lucha contra la migración irregular, reforzando el control de las fronteras y garantizando el retorno (Comisión Europea 2006). También se alude a las sinergias positivas entre migración y desarrollo.

La inestabilidad política provocada por las llamadas Primaveras Árabes iniciadas en 2011 en los países del Norte de África, “sumada a la caída de regímenes que colaboraban con Europa en el control migratorio —como el de Gadafi en Libia, o Ben Ali en Túnez—, favorecieron el incremento de las llegadas a la UE” (Serón Aires y Gabrielli 2019: 91). En este contexto, en 2011 se aprueba el *Enfoque Global sobre Migración y Movilidad* (GAMM por sus siglas en inglés) que incluye nuevos instrumentos de cooperación con terceros países: para la colaboración con los países vecinos se establecen las Asociaciones de Movilidad de tipo no vinculante y, para los países más lejanos de origen o de tránsito, las Agendas Comunes sobre Migración y Movilidad (Serón Aires y Gabrielli 2019).

En 2014, en Roma, se pone en marcha el Proceso de Jartum, también conocido como *Iniciativa de la Ruta Migratoria UE-Cuerno de África*. Se trata de una plataforma para la cooperación política entre los países situados en la ruta migratoria entre el Cuerno de África y Europa. El Proceso de Jartum ha sido el foco de numerosas críticas por su escasa consideración por los derechos humanos, dado que se apoya principalmente en un enfoque de gestión a través de proyectos de las complejas realidades de la migración en el Cuerno de África. El siguiente capítulo analizará más en profundidad las consecuencias de este proceso y el papel fundamental de Sudán en el mismo. Lo que resulta importante destacar es que la cooperación migratoria de la UE con África quedó estructurada en tres niveles, como se puede apreciar en la Figura 4:

**Figura 4. Cooperación migratoria UE-África tras el Proceso de Jartum**



Fuente: elaboración propia. Datos: Serón Aires y Gabrielli (2019: 91).

La llamada “crisis migratoria” o “crisis de refugiados” de 2015 supuso la llegada de más de un millón de personas (Organización Internacional para las Migraciones 2015) al continente europeo, la mayoría de ellas a través del Mediterráneo y más de la mitad

procedentes de Siria (OIM 2015). La respuesta de la UE tuvo un marcado componente securitario, evidenciado en las diferentes iniciativas y actuaciones dirigidas a lidiar con los retos que el contexto le planteaba: la Agenda Europea sobre Migración (2015); la Cumbre UE-África de La Valeta (2015) y la creación del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (EUTF); el Marco de Asociación con terceros países en materia migratoria; y, más recientemente la propuesta para un Nuevo Pacto de Migración y Asilo (2020).

#### **4.3.1.1. Agenda Europea de Migración 2015**

Como ya hemos mencionado, la llegada de más de un millón de solicitantes de asilo a Europa en 2015 puso de manifiesto graves fallos en el sistema de asilo y migración de la UE. En mayo de 2015, la Comisión presentó la nueva Agenda Europea de Migración. A nivel discursivo, la agenda recuerda al Tratado de Ámsterdam de 1997 y a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, en las que se instaba a la UE a desarrollar políticas comunes en materia de asilo e migración, incluyendo asociaciones con los países de origen.

Entre otras medidas, la Agenda detalla planes para intensificar las labores de búsqueda y el rescate en el Mediterráneo, la creación de un mecanismo de distribución por cuotas de las personas solicitantes de asilo entre los Estados miembros, así como un plan de reasentamiento. Por otro lado, refuerza la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) para hacer frente a la situación del Mediterráneo, triplicando su presupuesto. Asimismo, establece cuatro niveles de acción: reducir los incentivos a la migración irregular; salvar vidas y proteger las fronteras exteriores; una política de asilo firme y una nueva política de migración legal (Comisión Europea 2015a).

Además, dispone que “la migración será un componente específico de las misiones en curso en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE en países como Níger y Mali, que se reforzarán en lo que respecta a la gestión de fronteras” (Comisión Europea 2015a: 7). Este hecho constata el avance en el proceso de securitización de la política migratoria respecto a África. Como hemos mencionado en el capítulo anterior, tanto en la *Nueva Estrategia de Seguridad* de la UE de 2016 como en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* de 2017, se hacen referencias a la colaboración con terceros países en el ámbito migratorio, reflejando así tanto la confluencia entre los ámbitos de seguridad, desarrollo y migración como la securitización de la política de cooperación al desarrollo y de migración.

#### **4.3.1.2. Cumbre de La Valeta y Fondo Fiduciario de Emergencia para África**

La integración de la política migratoria y la política de cooperación al desarrollo se ha visto reforzada por el *Plan de Acción de La Valeta sobre Migración*, adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno de África y la UE en noviembre de 2015. Este plan fue acompañado por el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE (EUTF) para la estabilidad



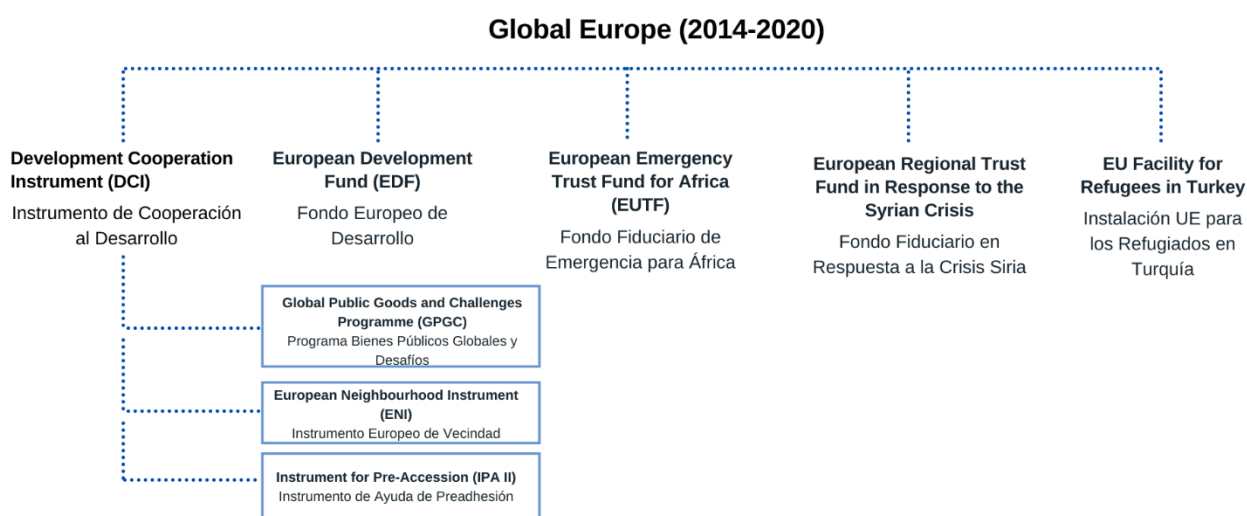
y el tratamiento de las causas profundas de la migración irregular y los desplazados en África. En el documento constitutivo del fondo, se establece que:

“El objetivo y la finalidad generales de este Fondo Fiduciario serán hacer frente a las crisis en las regiones del Sahel y el Lago Chad, el Cuerno de África y el Norte de África. Apoyará todos los aspectos de la estabilidad y contribuirá a una mejor gestión de la migración, así como a abordar las causas profundas de la desestabilización, los desplazamientos forzados y la migración irregular, en particular promoviendo la resiliencia, la igualdad de oportunidades económicas, la seguridad y el desarrollo para hacer frente a los abusos de los derechos humanos” (Comisión Europea 2015b: 6).

El EUTF se ha consolidado rápidamente como la herramienta más notable de la política de asociación en materia de migración, mostrando cómo los instrumentos financieros siguen siendo la principal palanca de la política exterior de la UE. “También se ha convertido en el signo de una sinergia más estrecha, o incluso una alineación, entre la política migratoria y los objetivos de seguridad y desarrollo” (Krotov-Sand 2017; citado en Tardis 2018: 16). En este sentido, la justificación de la ayuda oficial al desarrollo se entrelaza con los intereses de seguridad y las cuestiones migratorias.

En el presupuesto europeo 2014-2020, bajo el Título 4 —*Global Europe*—se recogen varios instrumentos:

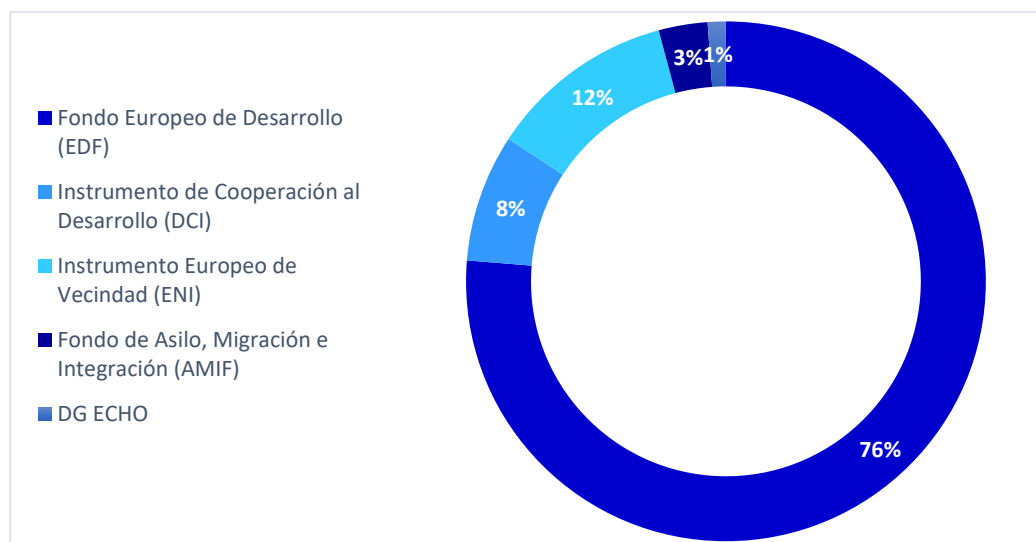
**Figura 5. Programas financiados en el presupuesto de la UE bajo el Título 4 – Global Europe (2014-2020)**



*Fuente: elaboración propia. Datos: Goldner Lang (2020:20).*

Los fondos fiduciarios son financiados en parte por el DCI (Development Cooperation Instrument), el EDF (European Development Fund) y el ENI (European Neighbourhood Instrument) y en parte mediante contribuciones adicionales de los Estados miembros. Como observa Goldner Lang (2019: 20), “la naturaleza mixta de estos fondos provoca una falta de transparencia, responsabilidad y control democrático sobre ellos”. En la práctica, resulta difícil rastrear dónde y cómo se utilizan estos recursos.

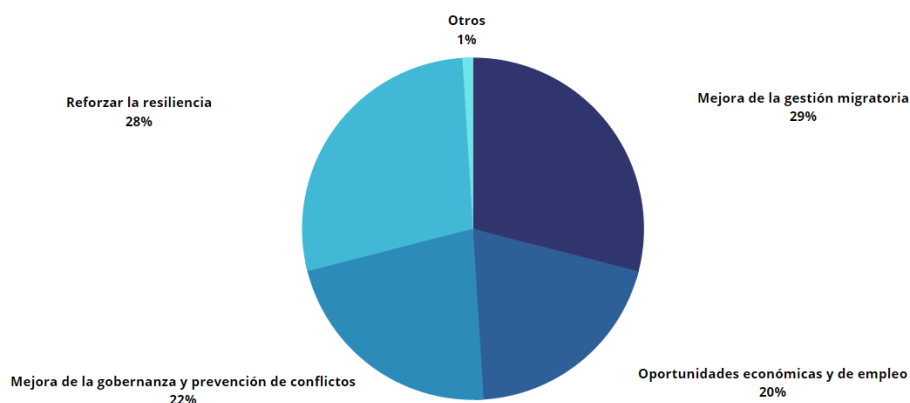
### Gráfico 1. Instrumentos de financiación del EUTF



Fuente: elaboración propia. Datos: Unión Europea (2017).

Los recursos del EUTF proceden principalmente de los instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE (especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo o EDF). Hasta la fecha, el EUTF ha recibido financiación por valor de cinco mil millones de euros, de los cuales 4,4 corresponden a fondos procedentes de instrumentos financieros de la UE y 620 millones de euros procedentes de los Estados miembros y otros donantes, como Suiza y Noruega (Comisión Europea 2017). El Gráfico 1 refleja cómo el 76% de los recursos alocados al EUTF procede del EDF, seguido ENI y el DCI. Es decir, el EUTF se financia en un porcentaje abrumador con fondos de cooperación al desarrollo.

### Gráfico 2. Proyectos financiados por el EUTF por temática



Fuente: elaboración propia. Datos: Comisión Europea (2021a).

Si se contempla el Gráfico 2, referente a los proyectos financiados bajo el EUTF por temática, observamos que el mayor porcentaje se canaliza hacia proyectos enfocados a la mejora de la gestión migratoria (29%) y una financiación de 1 416 798 627 euros, seguida

de proyectos para reforzar la resiliencia (28%) con una financiación 1 349 553 505 euros y de mejora de la gobernanza y prevención de conflictos (22%) con una financiación de 1 067 811 602 euros. El fomento de las oportunidades económicas y de empleo ocupa el cuarto lugar (20%) y, a diferencia de las otras áreas temáticas, tiene una financiación por debajo de mil millones de euros (952 178 469 euros). Lo que resulta interesante destacar también es que, bajo el área temática de mejora de la gobernanza y prevención de conflictos, también se financian proyectos destinados al control migratorio. Así, en la descripción de los proyectos financiados bajo esta categoría, se especifica que:

“nuestro objetivo es apoyar la mejora de la buena gobernanza en general: promover la prevención de conflictos, hacer frente a los abusos de los derechos humanos y aplicar el Estado de Derecho. Por ejemplo, esto puede incluir el desarrollo de capacidades para apoyar los sistemas nacionales de seguridad y justicia, así como la aplicación de la ley, incluida la gestión de las fronteras. Fomentamos la cooperación interinstitucional y regional entre las fuerzas nacionales que luchan contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la migración irregular, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes” (Comisión Europea 2021a).

Se puede concluir de manera clara que el EUTF financia en mayor porcentaje acciones orientadas al control de la migración con fondos destinados a la cooperación al desarrollo. Por otro lado, el uso de los fondos de cooperación al desarrollo para financiar la cooperación migratoria con terceros países podría estar violando el derecho primario de la UE. El artículo 208 del TFUE establece que:

“El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo” (Unión Europea 2010).

A través del EUTF, la Comisión Europea ha reunido por primera vez los canales de financiación de la UE para las relaciones exteriores, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y la política de vecindad, allanado el camino para que los objetivos de la política migratoria europea influyan cada vez más en el desembolso de la ayuda europea al desarrollo, gracias a su énfasis en el retorno y la reintegración de los migrantes y a las actividades de lucha contra el tráfico de personas.

#### **4.3.1.3. Marco de Asociación con terceros países**

El Marco de Asociación con terceros países fue adoptado en 2016 en el marco de la Agenda Europea de Migración. Su objetivo autodeclarado es desarrollar relaciones beneficiosas con los países de origen y tránsito para una mejor gestión de la migración (Comisión Europea 2016). Para ello, determina una combinación de acciones a corto y largo plazo. A corto plazo, se pretende:

- salvar vidas en el mar y en el desierto;
- luchar contra los traficantes y las redes de contrabandistas que se benefician de la desesperación de la gente;
- aumentar el retorno de los que no tienen derecho a quedarse;

- abrir vías legales de acceso a Europa para quienes lo necesiten, en particular con más reasentamiento para los refugiados.

A largo plazo, el objetivo es abordar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados mediante el apoyo a terceros países en su desarrollo político, social y económico y el fomento del desarrollo sostenible. En este sentido, la cooperación al desarrollo se inscribe como un objetivo a largo plazo a modo de recompensa para “los países que cumplan con la obligación internacional que les incumbe de readmitir a sus propios nacionales residentes ilegalmente en Europa” (Comisión Europea 2016: 11).

Estos objetivos a corto y largo plazo deben alcanzarse mediante el establecimiento de acuerdos con terceros países. El apoyo financiero se proporcionará a través de un uso más flexible de las herramientas financieras existentes en la UE, incluyendo el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África y el Fondo Fiduciario en Respuesta a la Crisis Siria, mientras que el objetivo a largo plazo de fomentar el desarrollo sostenible en los países socios será apoyado, entre otros, por el Plan de Inversión Exterior propuesto por la Comisión como un nuevo modelo de inversiones del sector privado (Comisión Europea 2016).

#### **4.3.1.4. Nuevo Pacto sobre Asilo y Migración**

En septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó al Consejo y al Parlamento Europeo su propuesta para un Nuevo Pacto sobre Asilo y Migración. El objetivo del Pacto es “abordar los complejos retos de la migración y sus causas profundas en beneficio de la UE y de sus ciudadanos, de los países socios y de los propios migrantes y refugiados” (Comisión Europea 2020b: 21). Aunque la Comisión insiste en que el nuevo pacto representa un nuevo comienzo en la política migratoria europea, no se desvía de la óptica de la Agenda Europea de Migración de 2015 en su enfoque en las devoluciones y en la externalización de las fronteras. La atención sigue dirigida a lo que deben hacer los terceros países para mejorar la consecución de los objetivos de la UE, con poca consideración por las necesidades reales de la población de estos países sobre el terreno.

La nueva propuesta de Bruselas también pretende construir un nuevo equilibrio basado en un control más estricto de las fronteras exteriores, con FRONTEX como brazo operativo, y procedimientos más rápidos para determinar quién tiene derecho a permanecer en territorio europeo. Según el nuevo plan, todas las personas que lleguen de manera irregular ya sean rescatadas en el mar, busquen protección internacional o sean detenidas en el territorio, serán sometidas a un examen acelerado —sanitario y de seguridad— en un plazo máximo de cinco días para determinar su identidad y si constituyen una amenaza para la salud o la seguridad pública (Comisión Europea 2020b). En cuanto a la cooperación exterior, el nuevo pacto se centra en aumentar las asociaciones con países de fuera de Europa.

No obstante, si algo se puede constatar es que las políticas migratorias restrictivas de las últimas dos décadas son ineficaces. Como reflexiona Haas (2006:30): “en lugar de frenar la inmigración tienden a tener efectos no deseados al estimular la migración

indocumentada, desalentar la movilidad circular de los migrantes y empujarlos a un asentamiento permanente”.

#### **4.4. Narrativa de las “causas profundas”**

La UE y sus Estados miembros aportan más de la mitad de la ayuda mundial al desarrollo, siendo una importante fuente de poder blando tanto para la institución como para los Estados miembros (Fine, Dennison y Gowan 2019). Las conclusiones de Tampere (1999) marcaron la relación entre migración y desarrollo como herramienta en las relaciones de la UE con terceros países. En este sentido, el nexa aspira a abordar las “causas profundas” de la migración con el fin de evitar la llegada de migrantes y solicitantes de asilo al territorio europeo. La integración del elemento migratorio en la cooperación al desarrollo también se ha visto reforzada por el Plan de Acción de La Valeta sobre Migración de 2015 y la puesta en marcha del EUTF.

El nexa entre migración y desarrollo se encuentra en la confluencia de dos paradigmas opuestos: el de las causas profundas que pone el foco en el alivio de la presión migratoria en los países de origen mediante la ayuda al desarrollo y un punto de vista más positivo de la migración, enfocado en su potencial para el desarrollo tanto en los países de origen como de destino (Chetail 2019). Centrándonos en el primer caso, la narrativa de las causas profundas ha cobrado especial importancia en la agenda europea en los últimos años y se basa en la idea de que toda la migración a Europa está impulsada por factores económicos y, por lo tanto, un aumento de las oportunidades económicas en los países de origen reducirá la migración. Impulsar el desarrollo en las sociedades de origen parece la solución para “ayudar a los migrantes a quedarse en casa” (Böhning 1994; citado en Haas 2006: 16). Sin embargo, “este razonamiento no tiene en cuenta el hecho de que muchos migrantes africanos huyen del conflicto, la persecución y la represión política, a menudo a manos del Estado” (Fine et al. 2019: 8).

Por otro lado, la idea de que el desarrollo conduce a una menor migración se basa en la noción popular de que “los más pobres, los hambrientos y los desesperados tienen la mayor tendencia a emigrar” (King y Schneider 1991; citados en Haas 2006: 22). No obstante, en el caso de la migración internacional, relativamente costosa y arriesgada, los que suelen migrar son los que tienen una situación económica algo mejor. En general, “los migrantes internacionales no suelen proceder de las comunidades más desfavorecidas y aisladas de los países, ni de las familias más desfavorecidas de las comunidades” (De Haas 2006: 22).

Por ahora, no existen pruebas que apoyen la premisa de que abordar la pobreza en los países de origen reducirá la migración, más bien al contrario. Varios estudios sostienen que, al aumentar las capacidades y las aspiraciones de la población, a corto y medio plazo es más probable que el desarrollo fomente la migración (Fine et al. 2019). Por otro lado, como ha quedado demostrado en los apartados anteriores, la reducción de la pobreza en los países de origen tampoco goza de prioridad en la práctica, dado que el control de la migración a través de procesos de securitización de fronteras prima en la política de la

UE en materia de migración y desarrollo. Y, aun así, hay pocos indicios de que este enfoque tenga el efecto deseado sobre los flujos migratorios.

En el marco institucional de la UE se han constatado presiones sobre la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA) —llamada Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) hasta 2021— para que desempeñen también un papel en el esfuerzo de reducir los incentivos para emigrar a Europa. Dado que la cooperación al desarrollo es

“una de las formas más claras en que los Estados de la UE se comprometen con los países de origen y de tránsito, tanto los políticos como los responsables políticos se preguntan cómo los miles de millones de euros que los gobiernos europeos gastan en ayuda pueden ayudarles a alcanzar sus objetivos migratorios” (Fine et al. 2019: 5).

En este contexto, parece que “el enfoque de las causas profundas se ha convertido en el mínimo común denominador” (Chetail 2019: 47). La redirección de los fondos de ayuda al desarrollo hacia la seguridad de las fronteras exacerba las vulnerabilidades de los migrantes, llevándolos a rutas más peligrosas como única alternativa (Fine et al. 2019).

#### **4.5. Externalización y condicionalidad migratoria en las políticas de cooperación al desarrollo**

Si nos centramos en las iniciativas políticas europeas que ponen el foco en los países de origen y tránsito para la gestión de la migración, podemos sacar la conclusión de que la colaboración con los gobiernos de estos países se ha intensificado considerablemente en los últimos años (Fine 2019). En este contexto, el término “externalización” es utilizado con frecuencia para describir el desplazamiento de los controles fronterizos desde los países de destino o receptores de migrantes a terceros Estados, que pueden ser países vecinos o Estados de origen de los migrantes. Además de la externalización de los controles fronterizos a terceros países, mediante procedimientos de visado, acuerdos de readmisión o controles fronterizos, el proceso de externalización también implica iniciativas políticas orientadas a apoyar la “gestión de la migración” en terceros países (Stock, Üstübeci, y Schultz 2019).

La política de condicionalidad de la UE es fundamental para externalizar el control de la migración. Como destaca Fakhoury (2016), antes de las llamadas Primaveras Árabes los instrumentos clave que la UE había desarrollado para coordinar las relaciones con los países vecinos eran la Política Europea de Vecindad y el Enfoque Global de la Migración. Estas iniciativas ya vinculaban la ayuda al desarrollo y los incentivos a la movilidad con la cooperación en materia de readmisión y migración irregular. Más recientemente, el Marco de Asociación con terceros países de 2016, reconoce explícitamente una condicionalidad negativa a través de la cual podría penalizar a través de sanciones o reducción de fondos para el desarrollo, a los países que no colaborasen en las actividades de control de flujos migratorios o readmisiones (Serón Aires y Gabrielli 2019). En los últimos años, la estrategia de la UE de integrar la cooperación regional con el control extraterritorial de la migración se ha afianzado.

Lemberg-Pedersen (2018) llama la atención sobre otra consecuencia importante de las políticas de externalización europeas: el rentable mercado de exportación para la industria armamentística europea, ilustrado por la venta de lanchas patrulleras, jeeps y aviones a Marruecos, Argelia, Túnez y Turquía en 2002; la construcción del sistema de vigilancia SIVE en Marruecos en 2003-2004; los sistemas de control C3, aviones y vehículos a Libia entre 2004 y 2010; y la exportación de satélites, sistemas de radar y aviones a Turquía, Túnez y Argelia después de la Primavera Árabe. Sin embargo, las empresas implicadas no sólo exportan infraestructuras fronterizas, sino también armas convencionales.

“Esto significa que la industria alimenta no sólo las causas originales del desplazamiento, sino también la difusión de tecnologías de vigilancia y control utilizadas por los regímenes contra los refugiados, los contrabandistas y sus propias poblaciones” (Lemberg-Pedersen 2018:14).

La externalización de la gestión migratoria provocada por una visión securitaria del fenómeno migratorio, ha llevado a la consolidación de una “industria del control migratorio cuyos exponentes principales son la industria de la seguridad y la armamentística” (porCausa 2020: 2). Las dinámicas de subcontratación, las llamadas “puertas giratorias” entre funcionarios de alto nivel y la industria armamentística y la influencia de los grupos de presión o lobbies plantean un escenario complejo en el que no resulta difícil difuminar las responsabilidades de las prácticas controvertidas, pero en el que cabe cuestionarse dónde quedan los derechos fundamentales. Como se pregunta Duffield (2007: 31): “¿es capaz Occidente de mejorar la situación trabajando para reducir las causas profundas de la inestabilidad? ¿O, al intentar controlar mejor y gestionar la inestabilidad mediante la invocación continua de la seguridad, fomentará aún más la insurgencia global?”.

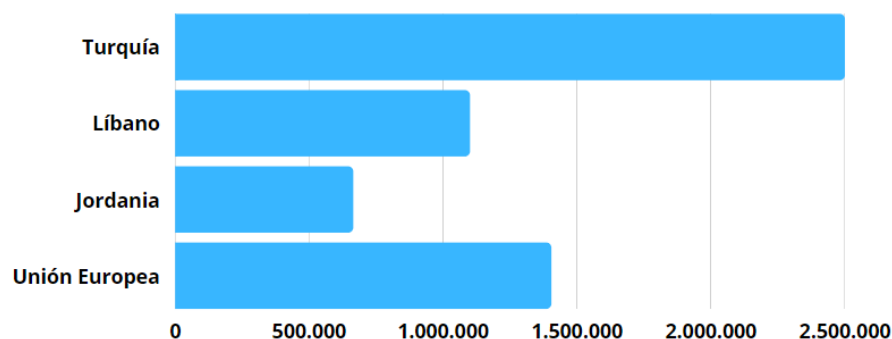
#### **4.6. Brecha entre datos y política**

Por último, resulta importante llamar la atención sobre la cuestión de los datos, aunque ciertamente, la necesidad de una perspectiva crítica sobre los datos y la información que recibimos es merecedora de un estudio completo. De manera acertada, la “crisis migratoria” se ha descrito en numerosas ocasiones como una crisis política más que numérica.

Según datos de la Agencia de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 86% de las personas refugiadas del mundo se encuentran acogidas en países considerados en desarrollo y sólo un 6% en Europa (ACNUR 2020). Así pues, si desde una perspectiva numérica estos movimientos migratorios no son tan relevantes, ¿por qué se encuentran en primera línea en la agenda política y gozan de una visibilidad desproporcionada? Como reflexiona Guild (2009: 132), “es a pesar de los datos, y en contra de lo que éstos indican, que se esgrime el argumento del inmigrante como amenaza para la seguridad”. Si nos fijamos en los datos de personas refugiadas por país de destino en el punto crítico de la “crisis” en 2015 (Gráfico 3), observamos que, mientras los países vecinos de Siria como Turquía, Líbano y Jordania acogieron a más de cuatro millones de refugiados, la Unión Europea recibió 1 403 863 solicitudes de asilo. Es acertado concluir que, en Europa, la

cuestión de cómo gestionar los flujos de personas migrantes y refugiadas ha desencadenado respuestas securitizadas (Fakhoury 2016).

### **Grafico 3. Personas refugiadas en países de destino (2015)**



*Fuente: elaboración propia. Datos: Migration Data Portal (2020).*

Del mismo modo, la información sobre las vidas migrantes perdidas en el mar revela que las políticas aplicadas por la UE para evitar que los migrantes crucen el Mediterráneo, por ejemplo, mediante la externalización de la gobernanza de la migración a Libia, ha aumentado el número de muertes en el mar de “una de cada 38 llegadas en 2017, a una de cada 14 en 2018, a una de cada tres en los primeros cuatro meses de 2019” (Fine 2019: 5). La supuesta intención de la política de externalización de la Comisión Europea era, sin embargo, tomar medidas rápidas y decididas para evitar la pérdida de vidas en el mar (Comisión Europea 2015b). Esto sugiere una discrepancia considerable entre las narrativas sobre la migración, las políticas de gobernanza de la migración aplicadas, las tendencias reales de la migración y los impactos de la aplicación de las políticas.

No obstante, es fundamental tener en cuenta también que las estadísticas sólo proporcionan una imagen aproximada y no una explicación profunda sobre las dinámicas de la movilidad humana. Aunque en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos globales para mejorar las bases de datos, como ha demostrado la literatura sobre el tema, la mejor calidad de los datos no conduce a mejores políticas, aunque sí pueden ser una importante contribución y servir de base para el debate público y las decisiones políticas. Para ello, es necesario que los datos sean más accesibles y comprensibles para el público.

#### **4.7. Conclusiones**

Este capítulo ha evidenciado el vínculo del elemento migratorio con el previamente analizado nexo seguridad-desarrollo a través del estudio de la política migratoria de la UE respecto a África en las últimas tres décadas, con especial énfasis en la etapa posterior a las llamadas “Primaveras Árabes”. A partir de los principales postulados de la teoría de securitización, hemos ilustrado cómo, a través del discurso predominante en las políticas migratorias exteriores de la UE, se ha construido una compleja narrativa levantada sobre la yuxtaposición de discursos sobre la seguridad, la migración y el desarrollo. Por otro



lado, los instrumentos financieros dedicados a la cooperación al desarrollo ignoran los intereses de los países y las sociedades africanas, siendo canalizados en gran medida hacia proyectos de seguridad de fronteras cuyo objetivo es conseguir los objetivos migratorios de la UE. El siguiente capítulo va a ilustrar la convergencia de los discursos sobre migración-seguridad-desarrollo y sus impactos en Sudán.

## **5. Intersección desarrollo, migración e (in)seguridad. Caso de estudio sobre Sudán**

### **5.1. Introducción**

Desde el inicio de la llamada crisis migratoria europea, la UE ha tomado medidas drásticas para reforzar su frontera exterior y reducir el número de llegadas de personas migrantes a territorio europeo. Entre estas medidas, la UE ha tratado de incentivar a los gobiernos de los principales países de tránsito para que reduzcan o detengan la migración desde o a través de sus fronteras hacia Europa. En este contexto, Sudán es un Estado clave, al ser un país de tránsito para personas migrantes y refugiadas procedentes del Cuerno de África, pero a la vez país de origen de millones de personas desplazadas y refugiadas que han huido de décadas de conflictos y de un gobierno cuya conducta en materia de derechos humanos ha sido una fuente de preocupación constante en el escenario internacional. La UE ha sido uno de los actores que más ha condenado el deficiente historial de Sudán en materia de derechos humanos. No obstante, en los últimos años, Sudán ha pasado de ser un Estado paria a ser un socio clave de la UE en su estrategia de contener la migración irregular en terceros países.

Este último capítulo va a ilustrar la interconexión en Sudán de diferentes factores, empezando con las preocupaciones de seguridad derivadas de un contexto marcado por los conflictos y sus múltiples expresiones de violencia. Por otro lado, el desarrollo en Sudán se ha visto obstaculizado en gran parte por la continua inestabilidad política, las hambrunas, los desplazamientos de población y la degradación ambiental y económica. En segundo lugar, analizaremos las dinámicas migratorias de la zona del Cuerno de África y pondremos el foco sobre Sudán como país de origen, tránsito y destino para millones de personas en movimiento. Por último, estudiaremos las relaciones entre la UE y Sudán, con especial énfasis en el Proceso de Jartum y la financiación de proyectos bajo el EUTF. Estos acuerdos e instrumentos han recibido diversas críticas por carecer de transparencia y de mecanismos de garantía de cumplimiento de los derechos humanos. Este contexto genera incertidumbre sobre cómo Sudán puede ser un socio adecuado en la gestión migratoria.

### **5.2. Contexto**

Sudán es el tercer país con mayor superficie de África (1 882 000 km<sup>2</sup>) y tiene una población de 42,8 millones de habitantes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2019). El país comparte fronteras con Egipto, Eritrea, Etiopía, Sudán del Sur, República Centroafricana, Chad y Libia. Actualmente, ocupa el puesto 170 de 189 países

en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2019 del PNUD y se estima que un 65% de la población vive en situación de pobreza (PNUD 2020).

Hasta la independencia de la zona sur del país y la formación de Sudán del Sur como Estado independiente en 2011, Sudán albergaba una población diversa que durante la expansión del islam en el norte de África se dividió según claras líneas geográficas, étnicas y religiosas: un norte musulmán, mayoritariamente árabe, y un sur cristiano/animista. Esta división se consolidó y politizó durante la época colonial británica y más tarde fue una de las principales causas subyacentes de los conflictos civiles en Sudán en el siglo XX.

Sudán evolucionó a partir del gobierno de condominio establecido conjuntamente por el Reino Unido y Egipto en 1899, que terminó con la independencia de Sudán en 1956 (Poggo 2002). Desde su independencia, Sudán se ha visto envuelto en conflictos de distinta naturaleza, inestabilidad política, hambrunas y falta de medios de vida sostenibles. A esto se suman tensiones persistentes entre el centro del país y la periferia, establecidas desde la época colonial, que han dado lugar a una división injusta del poder y la riqueza.

La capital, Jartum, que se encuentra en el centro del país, ha dominado las periferias de manera persistente, provocando agudos sentimientos de agravio en la población de estas regiones (Uppsala Conflict Data Program 2020). Independientemente del tipo de gobierno, la élite árabe-musulmana proveniente de la región del norte ha estado al frente del país. La desigualdad se ve reforzada también en el plano económico, dada la inmensa riqueza privada que ostentan las élites del centro frente a la extrema pobreza de las regiones más marginadas (UCDP 2020). Ylönen (2009) atribuye esta situación a la existencia de un “Estado marginador” fomentado por unas políticas coloniales que impulsaron una marginación demográfica y regional de las periferias estatales y promovieron desigualdades y desequilibrios económicos, políticos y sociales en el intento de maximizar la extracción de recursos con una inversión mínima. En el caso específico de Sudán, observa que:

“la marginación política y económica, que tiene sus raíces en el período colonial y más allá, se ha institucionalizado en las prácticas de gobierno y en los métodos de dirección en Sudán por parte de la élite minoritaria árabe-musulmana, hasta el punto de que es posible considerar a Sudán como un Estado marginador” (Ylönen 2009: 50).

La primera guerra civil entre las regiones norte y sur de Sudán empezó en 1955, antes de que Sudán se independizara oficialmente, durante el traspaso de poder de los británicos a la élite proveniente principalmente del norte (Johnson 2012). La nueva administración desarrolló programas de islamización y arabización del sur, como parte de su política de homogeneización del país (Poggo 2002). Estos programas condujeron a revueltas en el sur, que se organizaron principalmente bajo el Movimiento de Liberación de Sudán del Sur (SSLM). Tras un conflicto que se cobró más de medio millón de muertes, se firmó un acuerdo de paz en Addis Abeba en 1972.

La segunda guerra civil sudanesa empezó en 1983 y fue una continuación de la primera. La principal causa ha sido atribuida a la revocación de la autonomía del sur y la intención

del gobierno central de transformar a Sudán en un Estado árabe-musulmán con la imposición de la sharia, o ley islámica, en todo el país (Johnson 2012). Este conflicto, que ha durado hasta 2005, ha sido descrito como uno de los conflictos más mortales y duraderos del siglo XX y se calcula que provocó la muerte de alrededor de 1.9 millones de civiles (UCDP 2020).

Los conflictos civiles en Sudán en la última mitad del siglo XX se han centrado en la confrontación norte-sur del país. No obstante, en 2003 estallaron combates en la región occidental, llamada Darfur, con una serie de rebeliones armadas contra el gobierno, al que se acusaba de oprimir a la población no árabe (Ahmed 2017). El gobierno respondió con una campaña de limpieza étnica contra las personas no árabes, resultando en la muerte de entre 200 000 y 400 000 personas y acusaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad al presidente de Sudán, Omar al-Bashir, por parte de la Corte Penal Internacional (Corte Penal Internacional 2019).

En 2011, Sudán del Sur se independizó de Sudán dividiendo el país según las líneas de fractura ya existentes. En términos económicos, la secesión del sur del país se ha traducido en la pérdida de ingresos petroleros que representaban más de la mitad de los ingresos de Sudán y el 95% de sus exportaciones (Grupo Banco Mundial 2021). Por otro lado, Sudán y Sudán del Sur no tardaron en enfrentarse en un conflicto interestatal por su región fronteriza común, en disputa, llamada Abyei. En esta región rica en petróleo se debía celebrar un referéndum en 2011 para decidir si seguir formando parte de la región sudanesa de Kordofán del Sur o pasar a formar parte de la región de Bahr el Ghazal de Sudán del Sur (Hamer 2015). Debido a desacuerdos sobre el proceso, el referéndum se pospuso indefinidamente y las tensiones fueron en aumento, desembocando en un conflicto territorial por Abyei entre el gobierno de Sudán y la entonces región autónoma de Sudán del Sur ya en mayo de 2011 (UCDP 2020). Además, desde 2015 se han intensificado algunos conflictos en las montañas Nuba y el estado del Nilo Azul. Desde el comienzo de los enfrentamientos en las montañas Nuba en 2011, “casi 250.000 refugiados sudaneses han huido a Sudán del Sur; al mismo tiempo, también hay alrededor de 772.000 sudaneses del Sur que buscan refugio en Sudan” (Ahmed 2017: 88).

Desde inicios de la primera guerra civil sudanesa, Sudán ha sido uno de los países con mayor número de desplazados internos del mundo. En 2020, el Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) –Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos– situaba el número de personas que vivían en situación de desplazamiento en el país en cerca de 2,3 millones. Aunque un importante número de desplazamientos ha sido provocado por las consecuencias de los conflictos armados, otras causas como las sequías y las inundaciones también constituyen factores importantes.

La violencia unilateral también ha sido frecuente en Sudán y el gobierno central ha armado milicias para responder a las diferentes rebeliones armadas. Una de las milicias que ganó mayor notoriedad en el conflicto de Darfur por incendiar aldeas y asesinar civiles es la denominada Janjaweed. En 2014, muchos miembros de esta milicia se integraron en las Rapid Support Forces (RSF), una fuerza gubernamental paramilitar bajo el mando de los Servicios Nacionales de Inteligencia y Seguridad de Sudán (Tubiana,

Gaffar y Saeneen 2018). Es un dato importante a tener en cuenta cuando analicemos la relación entre Sudán y la Unión Europea, debido a que los fondos procedentes del EUTF podrían haber reforzado a las RSF.

En 2019, protestas masivas en Sudán condujeron a la destitución de Omar al-Bashir, después de estar al frente del país durante tres décadas. Desde entonces, Sudán ha sido gobernado por un consejo híbrido civil-militar, formado por el Consejo Militar de Transición y las Fuerzas de la Libertad y el Cambio, en base a un acuerdo sobre un periodo de transición de 39 meses. Sin embargo, la situación sigue siendo inestable y el nuevo gobierno de transición, además de enfrentarse a los múltiples retos económicos y de gobernanza, está lidiando simultáneamente con las consecuencias del conflicto en Tigray (Khair 2021).

### **5.3. Dinámicas migratorias**

#### **5.3.1. Sudán como país de origen**

Establecer límites claros entre la migración voluntaria y la forzada resulta difícil, especialmente en el caso de Sudán donde existen factores que pueden dar lugar a una mezcla entre ambas categorías. En Sudán, las personas han podido abandonar el país debido a la inestabilidad política y el carácter autoritario de los sucesivos regímenes, por inseguridad física derivada de los múltiples conflictos armados o por inseguridad económica. No obstante, cabría decir que la mayoría de las personas que se desplazaron a partir de la primera guerra civil a mediados del siglo XX, se pueden situar dentro de la categoría de migración forzada.

La segunda oleada de refugiados sudaneses fue hacia Etiopía, Uganda y Kenia y comenzó a mediados de la década de 1980, con el inicio de la segunda guerra civil que terminó en 2005 cuando se firmó el llamado Acuerdo General de Paz entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán del Sur (Assal 2007). El fenómeno se ha visto intensificado con la crisis de Darfur y más recientemente, las cifras empezaron a aumentar en 2013, cuando se calcula que entre 30 000 y 60 000 sudaneses abandonaron el país con destino a Libia o Egipto (ACNUR 2021). Las cifras siguieron aumentando entre 2014 y 2016, periodo en el cual el número de sudaneses que llegaron a Italia se multiplicó por tres hasta alcanzar 9.300 (ACNUR 2021). Sus solicitudes de protección y asilo en Europa están ampliamente reconocidas. En 2017, en Francia, Sudán fue la primera nacionalidad de los solicitantes de asilo a la que se concedió el estatuto de refugiado (75% admitidas), con más del 20% de todas las admisiones, por delante de Siria e Irak (Tubiana et al. 2018).

En cuanto a la emigración por razones económicas, aunque existen importantes comunidades sudanesas en países occidentales como Países Bajos, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, la principal región de destino para las personas migrantes sudanesas tradicionalmente ha sido el Golfo Pérsico. Muchas emigraron a la región del Golfo en busca de trabajo coincidiendo con el auge del petróleo y el deterioro

de la economía del país (Assal 2007). En la actualidad, el número total de emigrantes sudaneses se sitúa en 2.1 millones (Migration Data Portal 2020).

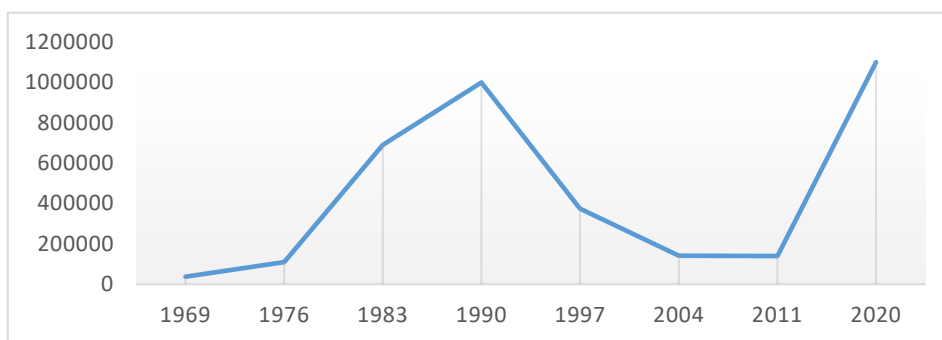
### **5.3.2. Sudán como país de tránsito y destino**

A pesar de los diversos retos que se plantean en Sudán, cabe preguntarse ¿qué es lo que hace que sea un importante centro de destino y tránsito para las personas migrantes y refugiadas de la región? Históricamente, Sudán ha sido un lugar de convergencia para diferentes grupos étnicos, religiones y culturas. Además, ha sido un país de destino para las personas que llegaban sobre todo de los países vecinos, pero también de África Occidental, lo que se veía facilitado por la existencia de rutas comerciales y de peregrinación (Assal 2007).

Sudán es uno de los principales países de tránsito para los migrantes del Cuerno de África, así como el tercer país de acogida de refugiados en África, con 1,1 millones de personas refugiadas en su territorio (Migration Data Portal 2020). Por otro lado, la naturaleza prolongada del conflicto en su territorio, tras dos guerras civiles con el sur y el conflicto en Darfur, ha aumentado el desplazamiento interno en el país a lo largo del tiempo. Los factores medioambientales, como la sequía y la hambruna, también han agravado la situación de los desplazamientos. Según IDMC, solamente en 2020 se produjeron 454 000 desplazamientos internos debido a desastres naturales y 79 000 debido a conflicto y violencia, sumando un total de 2 276 000 personas desplazadas internamente por esta causa (IDMC 2020).

En términos de refugiados, Sudán representa un caso interesante en el Cuerno de África al ser al mismo tiempo país de origen y receptor de personas refugiadas. A pesar de las largas guerras civiles y la inestabilidad política, Sudán lleva décadas recibiendo personas refugiadas de países vecinos. Como se puede observar en el Gráfico 4, desde la década de 1970 ha experimentado una gran afluencia de personas refugiadas y desplazadas (principalmente desde otros países del Cuerno de África) debido a la inestabilidad política, las catástrofes naturales y la falta de medios de vida sostenibles. Como explica Assal (2007), los principales países de origen de las personas refugiadas durante las décadas de 1960 y 1970 eran Eritrea y Etiopía y emigraban a los principales centros urbanos sudaneses. Posteriormente, el pico de 1990 también corresponde mayoritariamente a etíopes y eritreos que huían de las políticas represivas del régimen Dergue (1974-1990). A partir de 2011, se observa una marcada subida debido a la independencia de Sudán del Sur que ha conducido a un importante número de personas a reasentarse en Sudán; a las persecuciones y violencia en los países vecinos; pero también a las guerras de Yemen y Siria, que empujaron a un importante número de personas a buscar refugio en Sudán. La actual situación en la región de Tigray en Etiopía también se está traduciendo en el aumento del número de personas refugiadas en Sudán. Desde el inicio del conflicto en noviembre de 2020 hasta mayo de 2021, Sudán ya ha acogido a 52.548 personas provenientes de esta región (MMC 2021a).

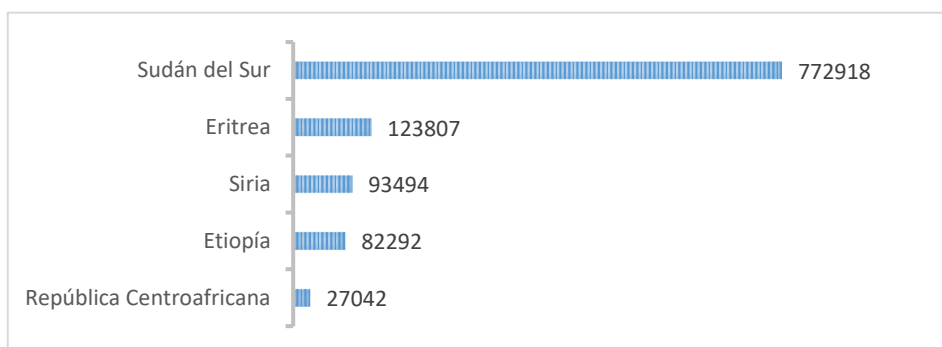
#### Gráfico 4. Evolución del número de personas refugiadas en Sudán



Fuente: elaboración propia. Datos: Migration Data Portal (2020).

La población refugiada y migrante (o lo que se suele denominar migración mixta) en Sudán procede principalmente de países vecinos y suma un total de 1,4 millones de personas (Migration Data Portal 2020). En cuanto a las principales nacionalidades, en el Gráfico 5 se puede observar que el grupo más numeroso, con 772 918 personas, es el de los sudaneses del sur. Otras nacionalidades con flujos importantes son la eritrea, la siria y la etíope.

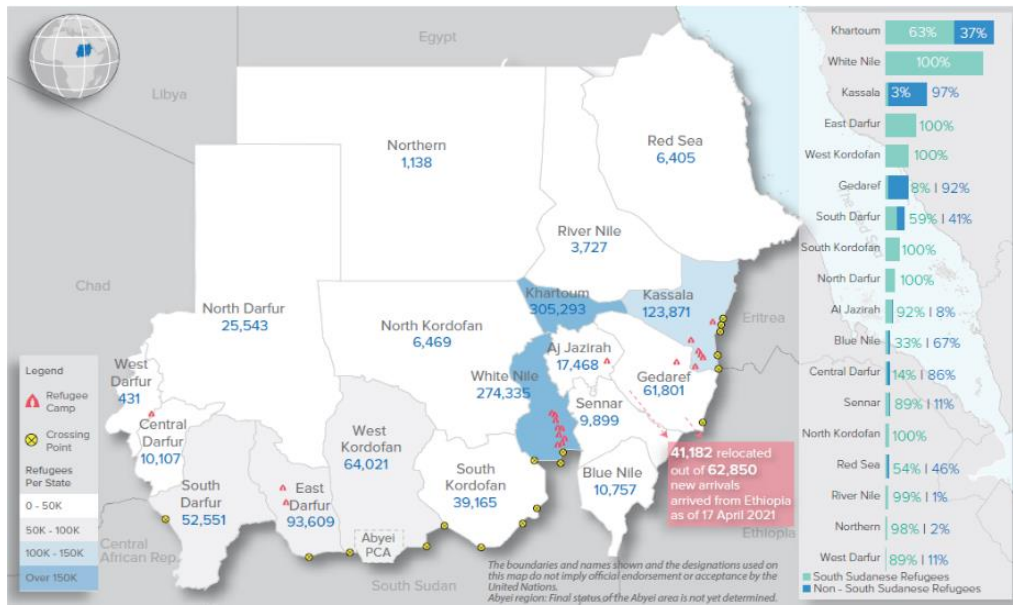
#### Gráfico 5. Personas refugiadas y solicitantes de asilo en Sudán por país de origen (2021)



Fuente: elaboración propia. Datos: ACNUR (2021)

En el Mapa 1 se observa cómo las personas refugiadas procedentes de Sudán del Sur prevalecen especialmente en las regiones sudanesas fronterizas. Asimismo, en la región de Kassala, frontera con Eritrea, el 97% de las personas refugiadas no provienen de Sudán del Sur, sino que probablemente en su mayoría sean de procedencia eritrea. En Jartum, la capital, el porcentaje de personas refugiadas según procedencia es de un 63% de Sudán del Sur y un 37% de otros países. También se refleja cómo las nuevas personas solicitantes de asilo procedentes de la región etíope de Tigray están siendo reasentadas en la región fronteriza de Gedaref.

**Mapa 1. Distribución de las personas refugiadas en Sudán (2021)**



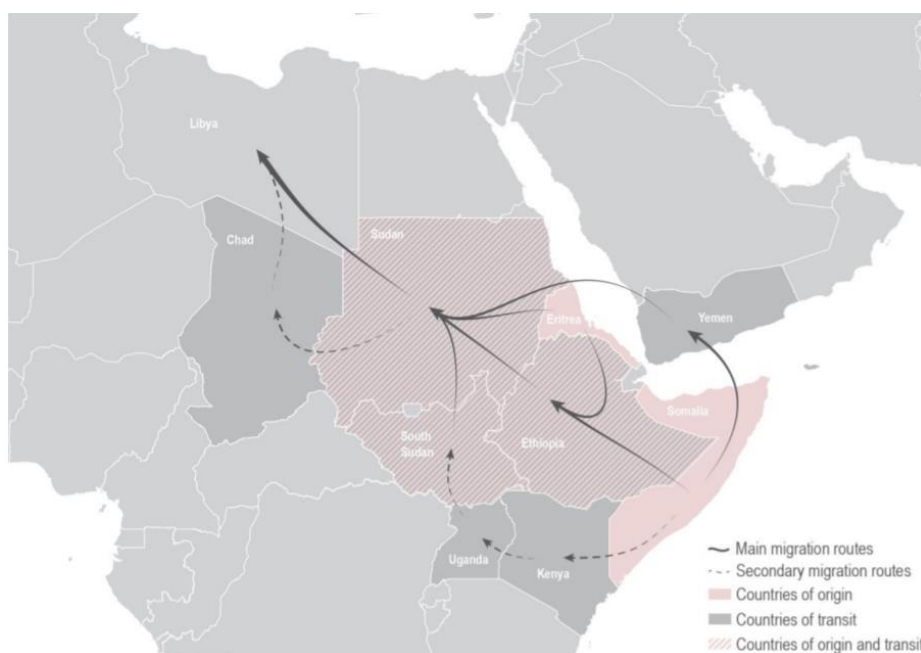
Fuente: ACNUR (2021).

La crisis de Tigray merece especial atención en este contexto. Las personas refugiadas etíopes que buscan seguridad en Sudán escapando del conflicto armado y la violencia llegan exhaustas, hambrientas y con pocas pertenencias. Es poco probable que puedan permitirse los costosos viajes de migración al norte de África, y mucho menos a Europa. Si tienen intención de hacerlo, el refuerzo militar de las fuerzas sudanesas a lo largo de la frontera sudanesa-etíope dificultará el cruce de fronteras (MMC 2021b). Por lo tanto, la carga humanitaria recaerá en la asistencia a las personas desplazadas internamente en Etiopía y a las personas refugiadas en Sudán.

En cuanto a las rutas migratorias a través de Sudán, estas han evolucionado y se han diversificado. Los movimientos migratorios en la región tienen cuatro direcciones principales: hacia el norte, a través de Egipto; hacia el oeste, a través de Libia; hacia el este, hacia Yemen y los Estados del Golfo; y hacia el sur, hacia Sudáfrica.

En los últimos años, los flujos se han intensificado principalmente en la ruta hacia Libia, a lo largo de dos trayectos principales, que en el pasado eran utilizadas por los migrantes sudaneses que buscaban trabajo en Libia, pero que “ahora son utilizadas por los refugiados que huyen de las guerras y los regímenes antidemocráticos en todo el Cuerno de África” (Tubiana et al. 2018: 38). Como se refleja en el Mapa 2, Sudán es el principal país de tránsito hacia Europa a través de Libia para las personas que se desplazan desde países como Somalia, Etiopía, Eritrea o Yemen. Esta situación proporciona el contexto para el enfoque principal del Proceso de Jartum, consistente en “prevenir y abordar los problemas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que pone en primer plano la ilegalidad del movimiento y adopta un enfoque de derecho penal con el objetivo de ‘gestionar mejor’ la migración” (Oette y Babiker 2017: 65).

## Mapa 2. Rutas migratorias desde el Cuerno de África a Libia



Fuente: ACNUR (2019: 17).

### 5.4. Relación Sudán – Unión Europea

La postura de la UE hacia Sudán cambió gradualmente a partir de 2010, pasando de los boicots y las restricciones por las violaciones de derechos humanos y las víctimas del conflicto en Darfur a una etapa de cooperación y entendimiento con el gobierno de Sudán, especialmente en lo que respecta a reducir el número de personas que llegan a territorio europeo desde África. Como hemos visto, esto está en línea con la tendencia actual en el presupuesto de migración, asilo y fronteras de poner más énfasis en la dimensión exterior. Autores como Bigo (2011) opinan que, desde un punto de vista estratégico, la UE y sus Estados miembros poseen intereses geopolíticos en ciertas zonas del continente africano y, aprovechando la “emergencia” de la cuestión migratoria, están favoreciendo una penetración militar, diplomática y económica.

#### 5.4.1. Sudán: de Estado paria a socio

En noviembre de 2014, en Roma, ministros representantes de los entonces 28 Estados miembros de la UE y de Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Túnez e Yibuti, así como los comisarios de migración y cooperación al desarrollo de la UE y de la Unión Africana (UA), lanzaron la *Iniciativa sobre la Ruta Migratoria UE - Cuerno de África*, también conocida como Proceso de Jartum, con el objetivo de “emprender acciones concretas para prevenir y afrontar los retos de la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes entre el Cuerno de África y Europa” (Khartoum Process 2014: 3). Entre estas acciones, encontramos:

- hacer frente a la migración irregular y a las redes delictivas;
- establecer estrategias nacionales para reforzar la coordinación horizontal entre todos los servicios;



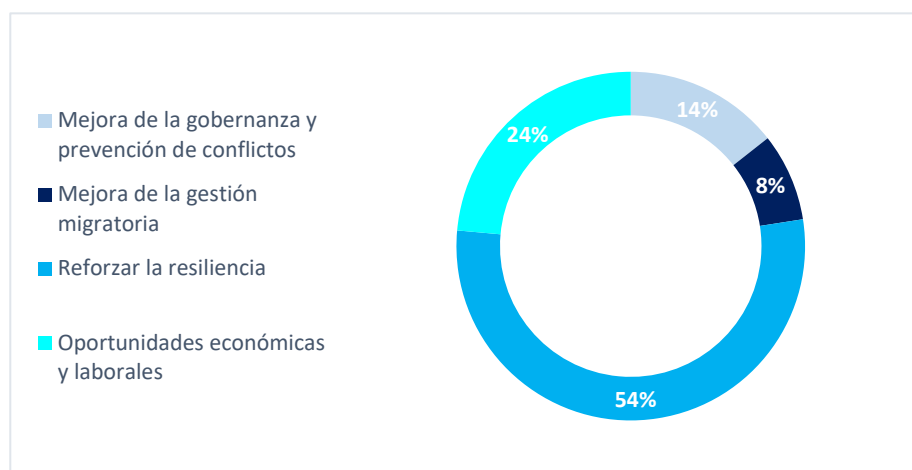
- identificar y perseguir las redes delictivas mejorando las respuestas de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, y del sistema judicial;
- mejorar o, en su caso, establecer marcos de derecho penal;
- promover un enfoque centrado en las víctimas;
- promover el desarrollo sostenible;
- desarrollar un marco regional para el retorno, incluido el voluntario, y la reintegración asistiendo a los países participantes en el establecimiento y la gestión de centros de acogida, facilitando el acceso a los procesos de asilo de acuerdo con el derecho internacional, si es necesario, mejorando los servicios y la seguridad de los campamentos (Khartoum Process 2014).

El texto de la Declaración de la Conferencia Ministerial del Proceso de Jartum, también conocida como Declaración de Roma, se centra excesivamente en las medidas represivas en detrimento de estrategias más amplias de prevención y reparto de responsabilidades en el ámbito de la migración. La respuesta para reducir los flujos migratorios hacia Europa parece radicar mayoritariamente en luchar contra las redes criminales que operan desde el Cuerno de África hasta Europa. Sin embargo, al hacer recaer la responsabilidad en actores no estatales, se obvia que, en países como Sudán, los actores estatales además de ser cómplices en el tráfico de personas, también se pueden beneficiar de estos flujos. En este proceso, Sudán dejó de ser un Estado “paria” para pasar a ser un socio clave en la estrategia de bloqueo de fronteras, especialmente en la ruta hacia Libia. Por otro lado, el Proceso de Jartum ofrece incentivos en forma de desarrollo de capacidades y asistencia técnica para que los Estados socios de la región del Cuerno de África gestionen los flujos migratorios. En un claro caso de externalización de fronteras, se pretende

“trasladar la responsabilidad de la gestión de las fronteras europeas a los países africanos mediante la financiación de proyectos enfocados a la seguridad fronteriza y al desmantelamiento de redes de tráfico de migrantes y de trata de personas en Yibuti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Sudán, Sudán del Sur y Túnez” (Crawley y Blitz 2019: 2262).

Como hemos comentado en el anterior capítulo, al Proceso de Jartum le siguió la Cumbre de La Valeta en 2015, cuyo resultado fue la creación por parte de la UE del EUTF. Las acciones en el ámbito del control de fronteras responden al ámbito prioritario 4 del Plan de Acción de Valeta sobre “prevención y lucha contra la migración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos” (Unión Europea 2015: 12) y dentro del marco del EUTF, al objetivo de mejorar la gestión de la migración en los países de origen y de tránsito. Un análisis de Oxfam International (2017) descubrió que, de los 400 millones de euros asignados a través del fondo, sólo el 3% se destinó a desarrollar rutas seguras y regulares para la migración. Desde 2015 hasta la fecha, Sudán se ha beneficiado de 529 610 000 euros canalizados a través de 28 proyectos (Unión Europea 2021).

## Gráfico 6. Proyectos financiados bajo el EUTF en Sudán por temática



Fuente: elaboración propia. Datos: Unión Europea (2017).

En el Gráfico 6 se observa cómo, del total de proyectos financiados bajo el Fondo Fiduciario de Emergencia para África (EUTF) en Sudán, el 56% están dentro del área de refuerzo de la resiliencia, que incluye programas clásicos de cooperación al desarrollo, incluyendo actividades de apoyo a la seguridad alimentaria y nutricional y promoción de planes de protección para las personas en situación de vulnerabilidad. Así, el EUTF en Sudán proporciona un apoyo muy necesario a las personas desplazadas y crea oportunidades de desarrollo económico, siendo esta la segunda categoría que más financiación recibe, con un 24%. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos de sus proyectos responden al objetivo político europeo de reducir la migración irregular hacia Europa. Si nos fijamos en la temática de mejora de la gestión migratoria, encontramos que sólo un 8% de los proyectos abordan esta cuestión, con un presupuesto de 43 200 000 euros (Unión Europea 2021). No obstante, bajo esta categoría no se tienen en cuenta algunos proyectos de alcance regional a través de los cuales Sudán se beneficia de fondos destinados a la gestión migratoria.

En concreto, los programas *Better Migration Management* y *Better Migration Management Phase II*, con un presupuesto de 40 millones de euros y 30 millones de euros respectivamente, incluyen a Sudán como uno de sus países objetivo. En el marco de estos programas, la UE, en cooperación con la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán), invierte en “la provisión de desarrollo de capacidades a las instituciones gubernamentales”, así como en la “armonización de políticas y leyes contra la trata y el tráfico” (Unión Europea 2017). En cuanto a mecanismos para monitorizar el cumplimiento de los derechos humanos en el marco de estos proyectos, “la UE y la GIZ afirman que su comité directivo —compuesto por la Comisión Europea, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y los Países Bajos— supervisa los riesgos para los derechos humanos a distancia desde Bruselas” (The New Humanitarian 2017).

La cooperación del gobierno sudanés en materia de políticas migratorias europeas también se centra en actividades de retorno. Pero el proyecto *Facility on Sustainable and Dignified Return and Reintegration in support of the Khartoum Process* (Mecanismo para el retorno y la reintegración sostenibles y dignos en apoyo del Proceso de Jartum) tampoco figura en el apartado de proyectos destinados a la gestión migratoria en Sudán. Este proyecto, implementado por la OIM, cuenta con un presupuesto de 60 950 000 euros y se propone “facilitar una migración ordenada, segura, regular y basada en los derechos mediante la facilitación de un retorno voluntario digno y la aplicación de políticas y procesos de reintegración sostenibles y centrados en el desarrollo” (Unión Europea 2021b).

En general, en la retórica utilizada en los objetivos de los proyectos financiados bajo el EUTF prevalece la narrativa de la agenda migratoria europea y el modelo ofrecido no parece ser el adecuado para abordar los múltiples retos a los que se enfrentan las personas migrantes y refugiadas en Sudán, ni para contribuir a la mejora de las condiciones de vida y la seguridad de la ciudadanía sudanesa. En el caso del EUTF, la Comisión Europea no ofrece información exhaustiva sobre la financiación de las actividades en el ámbito de la migración y el control de fronteras fuera de la UE, poniendo en serias dudas la transparencia y el control democrático de esta clase de instrumentos.

#### **5.4.2. Vulneraciones de derechos humanos**

La cooperación de la UE y de sus Estados miembros con Sudán en materia de migración, que es fundamental desde el Proceso de Jartum, ha generado debates en Europa. Una de las principales críticas, es que:

“al presentar a Sudán principalmente como un país de tránsito y no de origen, el ‘Proceso de Jartum’ resta importancia al papel de Sudán como uno de los mayores emisores de refugiados del mundo y al hecho de que muchos de los que intentan cruzar desde Libia o acampan en Europa son darfuríes” (Marsden 2015).

Los paquetes de ayudas destinados a Sudán para lidiar con la migración irregular ignoran el hecho de que Sudán también produce sus propios migrantes y tiene un problemático historial en cuanto a derechos humanos respecta. La voluntad de la UE de pasar por alto las vulneraciones de derechos humanos para lograr su propio objetivo de control de la migración representa una contradicción con los valores fundamentales de la UE y un debilitamiento de su reputación y legitimidad internacionales. Por otro lado, cooperar con gobiernos autoritarios socava la eficacia de la ayuda al desarrollo y contribuye a perpetuar un círculo vicioso de represión y corrupción que hace que la gente huya de sus propios países.

En 2016, los medios de comunicación alemanes y británicos obtuvieron documentos confidenciales que revelaban que la UE había destinado fondos para formar a la policía fronteriza sudanesa y planeaba proporcionar equipos de registro y vigilancia a las autoridades sudanesas (Malik 2016). En su intento de frenar los flujos migratorios en el marco de los acuerdos con la UE, el Gobierno de Sudán ha empleado a las RSF dirigidas por antiguas milicias responsables de asesinatos masivos en Darfur para reforzar sus controles fronterizos, especialmente en la frontera entre Sudán y Libia (Suleiman y van

Dijken 2018). Estas fuerzas de carácter paramilitar entraron en funcionamiento en 2014 para apoyar la contrainsurgencia de las Fuerzas Armadas de Sudán en Darfur y también para reprimir los conflictos en las regiones de Nilo Azul y Kordofán (Tubiana et al. 2018).

Esto plantea preocupaciones fundamentales sobre la capacidad de las autoridades sudanesas para ser unas socias fiables en el ámbito migratorio. Esta visión securitizada de la migración no tiene en cuenta las necesidades de protección de los migrantes, especialmente de aquellos que son objeto de tráfico, que a menudo se enfrentan a la persecución por migrar de manera irregular y a la deportación sin el debido proceso (Baldo 2017). El refuerzo de los controles de fronteras tiene como telón de fondo el riesgo de una mayor exposición de las personas objeto de contrabando o tráfico a los guardias fronterizos sudaneses que pueden violar los derechos de las personas refugiadas a través de prácticas como la devolución en caliente o detenciones arbitrarias (Oette y Babiker 2017).

Como reflexiona Guild (2009:25):

“mientras que el Estado en conflicto armado rara vez es eficaz a la hora de mantener la soberanía de sus fronteras con el fin de controlar los movimientos de las personas, de hecho, con demasiada frecuencia son las acciones de las democracias liberales las que ponen obstáculos y trabas a las personas que intentan huir a través de las fronteras internacionales las que privan a estos individuos de la posibilidad de convertirse en refugiados y tener derecho a la protección internacional”.

## **5.5. Conclusiones**

El caso de Sudán ilustra cómo décadas de conflictos han obstaculizado el desarrollo y cómo las poblaciones afectadas por la inseguridad derivada de estos conflictos han adoptado estrategias basadas en gran medida en la movilidad para protegerse. Desde la UE, la cuestión se ha analizado casi en su totalidad con una óptica de control de fronteras, impidiendo una comprensión más amplia de los problemas sociales, económicos y de las dinámicas migratorias. El compromiso con gobiernos represivos no solo conlleva un riesgo para la reputación de la UE, sino que expone los riesgos asociados a esta estrategia, entre ellos la asociación con fuerzas de carácter paramilitar implicadas en abusos contra las personas migrantes y refugiadas, así como graves violaciones de derechos humanos.

## 6. Conclusiones

Este trabajo ha analizado la forma en que la UE ha organizado la interacción entre sus políticas de seguridad, desarrollo y migración, con especial atención al continente africano. La principal pregunta de investigación que ha guiado el estudio ha sido: ¿hasta qué punto se da una intersección entre las políticas de seguridad, cooperación al desarrollo y migración en las políticas exteriores de la Unión Europea? La respuesta que se desprende del análisis es que el nexo seguridad-migración-desarrollo está en el centro de las relaciones UE-África. La visión de la migración como amenaza a la seguridad y la identidad europea, sobre todo a partir de las llamadas Primaveraes Árabes, ha distorsionado las prioridades de la cooperación al desarrollo en el continente africano y ha afianzado una tendencia hacia la externalización del control migratorio a través de instrumentos como el EUTF, priorizando los intereses internos de la UE sobre los de los países africanos y los derechos fundamentales de los migrantes.

Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, hemos creado un marco teórico basado en una revisión bibliográfica sobre el nexo entre seguridad y desarrollo. Hemos identificado las raíces históricas del vínculo y, sobre todo, su operacionalización después de los acontecimientos del 11-S, a raíz de la mayor atención prestada a la interacción entre seguridad y desarrollo en el marco de la GWOT. Por otro lado, hemos identificado las principales críticas al nexo, entre ellas, las que lo califican como un intento de subordinar la ayuda al desarrollo a las preocupaciones de seguridad a corto plazo de los Estados occidentales o la incoherencia y la confusión a la que puede llevar.

Este marco teórico nos ha servido para analizar cómo se ha estructurado la convergencia entre los ámbitos políticos de la seguridad y la cooperación al desarrollo en la UE a través de un análisis discursivo de los documentos más relevantes al respecto. La pregunta de investigación que ha orientado este capítulo ha sido: ¿a favor de quién opera el nexo seguridad-desarrollo en las relaciones entre la Unión Europea y terceros países en África? En base al estudio que hemos realizado, podemos afirmar que el nexo seguridad-desarrollo opera en primer lugar a favor de la UE. La UE ha adoptado la lógica del nexo y ha subrayado que ambas cuestiones son inseparables y deben trabajarse simultáneamente. Aunque la narrativa empleada reitera el papel de la seguridad como condición previa para el desarrollo en los países africanos, la seguridad se define en gran medida según los intereses internos de la UE. Así, la principal amenaza a la seguridad europea son los Estados empobrecidos que atentan contra el estilo de vida europeo y, en consecuencia, los recursos destinados a cooperación al desarrollo se dirigen a territorios considerados cruciales por sus potenciales efectos desestabilizadores.

A partir de los postulados de la teoría de la securitización formulada por la Escuela de Copenhague, hemos examinado la forma en que la UE ha enmarcado la migración en términos de amenaza a la que hay que hacer frente reforzando las fronteras comunitarias, por un lado, y externalizando la gestión de la migración en terceros países de origen y tránsito, por otro. En la actualidad, la externalización de las fronteras en África sigue la arriesgada lógica que conecta la migración, la cooperación al desarrollo y la seguridad. Contestando a la pregunta de investigación —¿utiliza la Unión Europea un enfoque

securitario en sus relaciones con terceros países en África? —, podemos concluir que todos los principales documentos analizados sobre migración incluyen una perspectiva securitaria. Esto se hizo más evidente a partir de la Agenda de Migración de 2015 y la Cumbre de La Valeta, que aprobó el EUTF, confirmando así el proceso de securitización de la migración y la canalización de los recursos de cooperación al desarrollo hacia la consecución de los objetivos migratorios europeos a corto plazo, esto es, reducción del número de llegadas de personas migrantes y refugiadas a territorio europeo a través del Mediterráneo, así como colaboración con terceros países en materia de retorno y readmisión.

Por otro lado, respecto a la pregunta: ¿la condicionalidad migratoria ha reorientado la política de cooperación al desarrollo de la UE como consecuencia de una visión securitaria?, podemos contestar que, ciertamente, ese es el caso. Las necesidades locales africanas en materia de desarrollo, la erradicación de la pobreza o los derechos humanos carecen de priorización en las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y el proceso de integración de las mismas con el control extraterritorial de la migración se ha afianzado. Además, el uso de fondos de cooperación al desarrollo para financiar la cooperación migratoria con terceros países a través de instrumentos como el EUTF podría estar violando los fundamentos jurídicos de la UE.

El último capítulo se ha guiado por la pregunta: ¿se utiliza la ayuda al desarrollo como herramienta para lograr los intereses de la UE en materia de migración y control de fronteras en sus relaciones con Sudán? En efecto, la financiación de proyectos a través del EUTF en Sudán es un caso ilustrativo de una política exterior europea que externaliza la gestión de la migración. Las prioridades internas de la UE y la gestión y contención de los flujos migratorios en un país de tránsito clave en el Cuerno de África, están desviando la ayuda al desarrollo de los objetivos fundamentales en materia de erradicación de la pobreza y, además, obvian las amenazas a la seguridad de las personas, legitimando regímenes autoritarios y apoyando la represión y los abusos de derechos humanos. Las políticas migratorias restrictivas basadas en el refuerzo de las fronteras no están funcionando en la UE y, por lo tanto, parece insensato pretender imponerlas en Sudán.

Quizá aumentar las vías para la migración regular y la canalización de los fondos de cooperación al desarrollo hacia sus objetivos reales de erradicación de la pobreza, sea la vía más razonable para disminuir la migración irregular y evitar las tragedias del Mediterráneo y las constantes violaciones de derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas. Parece que Europa, que se escuda en una retórica de defensa de los derechos humanos, está dispuesta a ofrecer protección mientras no llegue nadie. Para concluir, Duffield y Evans (2011:94) sintetizan de manera brillante la esencia de esta investigación: “la contención es la verdad no escrita del nexo entre desarrollo y seguridad”.

## Referencias bibliográficas

- Abdulhamid, Nafisa (2018). “The Securitization of Immigration in the European Union.” *Potentia: Journal of International Affairs* 9 (October): 46–56. <https://doi.org/10.18192/potentia.v9i0.4442>.
- Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR (2019). “The Migratory Experience of East African Refugees and Migrants in Libya from Hand to Hand.” Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact\\_lby\\_report\\_from\\_hand\\_to\\_hand\\_april\\_2019.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/impact_lby_report_from_hand_to_hand_april_2019.pdf).
- . (2020). “UNHCR - UNHCR - Refugee Statistics.” Último acceso: 4 de septiembre 2021. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.
- . (2021). “Country – Sudan”. Último acceso: 6 de septiembre 2021. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/country/sdn>
- Ahmed, Bashair (2017). “The Security–Migration–Development Nexus in the Sahel: A View from Sudan.” En *The Security-Migration-Development Nexus Revised: A Perspective from the Sahel*, editado por Bernardo Venturi, 85–109. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- Assal, Munzoul A.M. (2007). “Refugees from and to Sudan.” En *Paper Prepared for the Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa. The Forced Migration & Reugee Studies Program*. The American University in Cairo.
- Baldo, Suliman (2017). “Border Control from Hell: How the EU’s Migration Partnership Legitimizes Sudan’s ‘Militia State.’” The Enough Project. Disponible en: <https://enoughproject.org/reports/border-control-hell-how-eus-migration-partnership-legitimizes-sudans-militia-state>.
- Bagoyoko, Niagalé y Marie V. Gibert (2009). “The Linkage between Security, Governance and Development: The European Union in Africa.” *The Journal of Development Studies* 45 (5): 789–814. <https://doi.org/10.1080/00220380802582312>.
- Bigo, Didier (2004). “Criminalisation of ‘Migrants’: The Side Effect of the Weele to Control the Frontiers and Sovereign Illusion.” En Barbara Bogus, Ryszard Cholewinski, Adam Cygan y Erika Szyszczak *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, 61–92. Hoteli Publishing.
- . (2011). “Le ‘Nexus’ Sécurité, Frontière, Immigration : Programme et Diagramme.” *Cultures & Conflits*, no. 4 (December): 7–12. <https://doi.org/10.4000/conflits.18222>.
- Bueger, Christian y Pascal Vennesson (2009). “Security, Development and the EU’s Development Policy.” *Cadmus.eui.eu*. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42395>.

- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap De Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Pub.
- Carbone, Maurizio (2013). “International Development and the European Union’s External Policies: Changing Contexts, Problematic Nexuses, Contested Partnerships.” *Cambridge Review of International Affairs* 26 (3): 483–96. <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.820073>.
- C.A.S.E. Collective (2006). “Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto.” *Security Dialogue* 37 (4): 443–87. <https://doi.org/10.1177/0967010606073085>.
- Chetail, Vincent (2019). “Migration and Development.” En *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration*, editado por Philippe De Bruycker, Marie De Somer, y Jean-Louis De Brouwer, 39-49. European Policy Centre.
- Corte Penal Internacional (2019). “Al Bashir Case.” Último acceso: 15 de agosto 2021. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir?ln=en>.
- Crawley, Heaven y Brad K. Blitz (2019). “Common Agenda or Europe’s Agenda? International Protection, Human Rights and Migration from the Horn of Africa.” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (12): 2258–74. <https://doi.org/10.1080/1369183x.2018.1468393>.
- Duffield, Mark (2005). “Getting Savages to Fight Barbarians: Development, Security and the Colonial Present.” *Conflict, Security & Development* 5 (2): 141–59. <https://doi.org/10.1080/14678800500170068>.
- . (2006). “Racism, Migration and Development: The Foundations of Planetary Order.” *Progress in Development Studies* 6 (1): 68–79. <https://doi.org/10.1191/1464993406ps128oa>.
- . (2007). *Development, Security and Unending War Governing the World of Peoples*. Cambridge Polity Press.
- . (2010). “The Liberal Way of Development and the Development—Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide.” *Security Dialogue* 41 (1): 53–76. <https://doi.org/10.1177/0967010609357042>.
- . (2014). “Introduction. The New Development-Security Terrain.” In *Global Duffield Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. Zed Books.
- Duffield, Mark y Brad Evans (2011). “Biospheric Security: The Development-Security-Environment Nexus (DESSEX), Containment and Retrenching Fortress Europe.” En *Threat against Europe?: Security, Migration and Integration*, editado por Peter Burgess and Serge Gutwirth, 93–110. ASP.



- Fakhoury, Tamirace (2016). “Securitising Migration: The European Union in the Context of the Post-2011 Arab Upheavals.” *The International Spectator* 51 (4): 67–79. <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1245463>.
- Fanack (2018). “Sudan Is a Source, Transit Point for Human Trafficking.” Disponible en: <https://fanack.com/human-rights-en/human-trafficking-sudan~108963/>.
- Fine, Shoshana (2019). “All at Sea: Europe’s Crisis of Solidarity on Migration.” European Council on Foreign Relations. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/page/-/all\\_at\\_sea\\_europes\\_crisis\\_of\\_solidarity\\_on\\_migration.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration.pdf).
- Fine, Shoshana, Susi Dennison y Richard Gowan (2019). “False Moves: Migration and Development Aid.” European Council on Foreign Relations. Disponible en: [https://ecfr.eu/publication/false\\_moves\\_migration\\_and\\_development\\_aid/](https://ecfr.eu/publication/false_moves_migration_and_development_aid/).
- Foucault, Michel (1981). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Nueva York: Pantheon Books, A Division Of Random House.
- Foucault, Michel, Paul Rabinow y Nikolas Rose (2003). *The Essential Foucault: Selections from the Essential Works of Foucault, 1954-1984*. New York; London: New Press.
- Goldner Lang, Iris (2019). “Financial Framework.” En *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a New European Consensus on Migration*, editado por Philippe De Bruycker, Marie De Somer, y Jean-Louis De Brouwer, 15–27. European Policy Centre.
- Grupo Banco Mundial (2021). “Overview.” Último acceso: 1 de septiembre 2021. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/sudan/overview>.
- Guild, Elspeth (2009). *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge; Malden, Ma: Polity.
- . (2020). “Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks? – EU Immigration and Asylum Law and Policy.” EU Migration Law Blog. Disponible en : <https://eumigrationlawblog.eu/negotiating-with-third-countries-under-the-new-pact-carrots-and-sticks/>.
- Haas, Hein de. 2006. “Turning the Tide? Why ‘Development instead of Migration’ Policies Are Bound to Fail.” *IMI Working Paper Series* 02. <https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-02-06>.
- Hamer, Ashley (2015). “Abyei, a Non-State Entity of Post-War Sudanese Divide.” AlJazeera. Último acceso: 11 de julio 2021. Disponible en : <https://www.aljazeera.com/gallery/2015/7/1/abyei-a-non-state-entity-of-post-war-sudanese-divide>.
- Huysmans, Jef (2000). “The European Union and the Securitization of Migration.” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751–77. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>.

- Internal Displacement Monitoring Centre - IDMC. (2020). “Sudan.” IDMC. Último acceso: 29 de agosto 2021. <https://www.internal-displacement.org/countries/sudan#:~:text=Many%20IDPs%20in%20Sudan%20ive>.
- Johnson, Douglas H. (2012). “Twentieth-Century Civil Wars.” En *The Sudan Handbook*, editado por John Ryle, Justin Willis, Suliman Baldo, and Jok Madut Jok. Londres: Rift Valley Institute.
- Khair, Kholood (2021). “Sudan’s Democratic Transition at a Crossroads” en AlJazeera. Último acceso: 6 de septiembre 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/9/3/is-sudans-democratic-transition-at-a-crossroads>.
- Khartoum Process (2014). “Library - Rome Declaration - Khartoum Process.” Último acceso: 2 de septiembre 2021. Disponible en: <https://www.khartoumprocess.net/resources/library/political-declaration/60-khartoum-process-declaration>.
- Keukeleire, Stephan y Kolja Raube (2013). “The Security–Development Nexus and Securitization in the EU’s Policies towards Developing Countries.” *Cambridge Review of International Affairs* 26 (3): 556–72. <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.822851>.
- Lemberg-Pedersen, Martin (2018). “Security, Industry and Migration in European Border Control.” En *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. Routledge.
- Malik, Nesrine (2016). “Bashir Comes in from the Cold.” *Foreign Policy*. Último acceso: 15 de julio 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2016/07/31/europes-new-best-friend-in-africa-is-an-indicted-genocidal-war-criminal/>.
- Marsden, Rosalind (2015). “The Migration Crisis and the Horn of Africa: The Khartoum Process.” *Confrontations Europe*. Último acceso: 3 de septiembre 2021. Disponible en: <https://confrontations.org/admin/the-migration-crisis-and-the-horn-of-africa-the-khartoum-process/?lang=en>.
- Migration Data Portal (2020). “International Data.” Último acceso: 3 de agosto 2021. Disponible en: [https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2015&i=stock\\_refug\\_abs\\_](https://www.migrationdataportal.org/international-data?t=2015&i=stock_refug_abs_).
- Mixed Migration Centre (2021a). “Quarterly Mixed Migration Update: North Africa.” <https://Mixedmigration.org/Wp-Content/Uploads/2021/07/Qmmu-Q2-2021-Na.pdf>.
- . (2021b). “Mixed Migration Consequences of the Tigrayan Crisis.” Último acceso: 27 de agosto 2021. Disponible en: <https://mixedmigration.org/articles/mixed-migration-consequences-of-the-tigrayan-crisis/>.

- Moral Martín, Pablo (2020). “El nexa seguridad-desarrollo y la resiliencia como sucedáneos de la seguridad humana en las políticas de la Unión Europea: el caso del Sahel.” *Relaciones Internacionales*, no. 43 (Febrero): 69–86. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.43.004>.
- Oette, Lutz, and Mohamed Abdelsalam Babiker. 2017. “Migration Control à La Khartoum: EU External Engagement and Human Rights Protection in the Horn of Africa.” *Refugee Survey Quarterly* 36 (4): 64–89. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdx013>.
- Organización Internacional para las Migraciones (2015). “Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond.” Disponible en: [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/situation\\_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf).
- Oxfam International (2017). “An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – Migratory Routes and Development Aid in Africa.” <https://www.oxfam.org/en/research/emergency-whom-eu-emergency-trust-fund-africa-migratory-routes-and-development-aid-africa>.
- Pérez de Armiño, Karlos (2011). *¿Más Allá de La Seguridad Humana? Desafíos Y Aportes de Los Estudios Críticos de Seguridad* en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Nº.1, 2012, págs. 235-308. <https://www.ehu.es/documents/10067636/10765866/2011-Karlos-Perez-de-Armino.pdf/f40c8bd4-256a-9fc5-34d3-275abe742189>.
- (2015). “Estudios de Seguridad.” En *Teorías de Las Relaciones Internacionales*, editado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 301–28. Madrid: Tecnos.
- Poggo, Scopas S. (2002). “General Ibrahim Abboud’s Military Administration in the Sudan, 1958–1964: Implementation of the Programs of Islamization and Arabization in the Southern Sudan.” *Northeast African Studies* 9 (1): 67–101. <https://doi.org/10.1353/nas.2007.0002>.
- porCausa (2020). “Industria Del Control Migratorio - ¿Dónde Está El Dinero?” Disponible en: <https://porcausa.org/spectram/static/docs/icm1.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2019). “About Sudan.” UNDP in Sudan. Último acceso: 3 de septiembre 2021. Disponible en: <https://www.sd.undp.org/content/sudan/en/home/countryinfo/>.
- Rothschild, Emma (1995). “What Is Security?” *Daedalus* 124 (3): 53–98. <http://www.jstor.org/stable/20027310>.
- Sanahuja, José Antonio y Julia Schünemann (2013). “Seguridad Humana, Construcción de La Paz Y Securitización de Las Políticas de Ayuda al Desarrollo” en Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue (eds.), *Seguridad Humana: Aportes Críticos al Debate Teórico y Político*, 103–52. Tecnos: Madrid.

- Serón Aires, Gema y Lorenzo Gabrielli (2019). “África En La Política Migratoria de La Unión Europea: Actualidad Y Desafíos.” En *Informe África: Dinámicas Transfronterizas En Un Contexto Globalizado*, 89–103. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-africa-2019-dinamicas-transfronterizas-en-un-contexto-globalizado>.
- Stern, Maria y Joakim Öjendal (2010). “Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?” *Security Dialogue* 41 (1): 5–29. <https://doi.org/10.1177/0967010609357041>.
- Stock, Inka, Ayşen Üstübici y Susanne U. Schultz (2019). “Externalization at Work: Responses to Migration Policies from the Global South.” *Comparative Migration Studies* 7 (1). <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z>.
- Suleiman, Abdulmoniem y Klaas van Dijken (2018). “Sudan: The E.U.’S Partner in Migration Crime.” *The New Humanitarian*. Último acceso: 3 de julio 2021. Disponible en: <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/articles/2018/01/19/sudan-the-e-u-s-partner-in-migration-crime>.
- Tardis, Matthieu (2018). “European Union Partnerships with African Countries on Migration: A Common Issue with Conflicting Interests.” *Institut Français des Relations Internationales*. Disponible en: <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/european-union-partnerships-african-countries-migration-common-issue>.
- The New Humanitarian (2018). “Inside the EU’s Flawed \$200 Million Migration Deal with Sudan.” Último acceso: 25 de julio 2021. Disponible en: <https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2018/01/30/inside-eu-s-flawed-200-million-migration-deal-sudan>.
- Truman, Harry (1949). “Inaugural Addresses of the Presidents of the United States: From George Washington 1789 to George Bush 1989.” Yale.edu. Washington, D.C. [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/truman.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/truman.asp).
- Tschirgi, Necla (2005). “Security and Development Policies: Untangling the Relationship.” Disponible en: <http://www.gsdr.org/docs/open/cc108.pdf>.
- Tubiana, Jérôme, Clotilde Warin y Gaffar Mohammud Saeneen (2018). “Multilateral Damage: The Impact of EU Migration Policies on Central Saharan Routes.” La Haya: Clingendael. Disponible en: <https://Www.clingendael.org/Publication/Impact-Eu-Migration-Policies-Central-Saharan-Routes>.
- Unión Europea (2006). *Consenso Europeo Sobre Desarrollo. Declaración Conjunta del Consejo y de Los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea*. 24 Febrero 2006, 2006/C 46/01,

disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:ES:PDF>

Unión Europea (2010). *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. C 83/49, 20 Marzo 2010, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

———. (2015). *Valletta Summit on Migration. Action Plan*. 11-12 Noviembre 2015, disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)

Unión Europea: Comisión Europea (2005a). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 12 Abril 2005, COM (2005) 134 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0134&from=ES>

———. (2005b). *Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico Social Europeo – Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto eurafricano para acelerar el desarrollo en África*, 12 Octubre 2005, COM (2005) 489 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0489>

———. (2006). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*, 30 Noviembre 2006, COM(2006) 735 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52006DC0735>

———. (2014). *The Cotonou Agreement. Signed in Cotonou on 23 June 2000. Revised in Luxembourg on 25 June 2005. Revised in Ouagadougou on 22 June 2010 and Multiannual Financial Framework 2014-20*, disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c030c886-b15c-4456-930d-c9488db9cd0a>

———. (2015a). *Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa and its Internal Rules*, 13 Noviembre 2015, disponible en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/original\\_constitutive\\_agreement\\_en\\_with\\_signatures.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/original_constitutive_agreement_en_with_signatures.pdf)

———. (2015b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Europea de Migración*, 13 Mayo 2015, COM(2015) 240 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU>

- . (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, 7 Junio 2016, COM(2016) 385 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=EN>
- . (2017). “Trust Fund Financials.” EU Emergency Trust Fund for Africa - European Commission. Último acceso: 22 agosto 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en).
- . (2019). *Commission Staff Working Document. 2019 EU Report on Policy Coherence for Development*, 28 Enero 2019, SWD(2019) 20 final, disponible en: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pdreport\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-2019-20-pdreport_en.pdf).
- . (2020a). *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia Una Estrategia Global Con África*, 9 Marzo 2020, JOIN(2020) 4 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=ES>
- . (2020b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, 23 Septiembre 2020, COM(2020) 609 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0609&from=ES>
- . (2021a). “Improved Governance and Conflict Prevention.” EU Emergency Trust Fund for Africa - European Commission. Último acceso: 25 agosto 2021. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/thematic/improved-governance-and-conflict-prevention>.
- . (2021b). “Facility on Sustainable and Dignified Return and Reintegration in support of the Khartoum Process.” EU Emergency Trust Fund for Africa - European Commission. Último acceso: 25 agosto 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/facility-sustainable-and-dignified-return-and-reintegration-support\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/regional/facility-sustainable-and-dignified-return-and-reintegration-support_en)
- Unión Europea: Consejo de la Unión Europea (2003). *Una Europa Segura en un Mundo Mejor - Estrategia Europea de Seguridad*, 12 Diciembre 2003, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r00004&from=EN>.
- . (2007). *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*, disponible en: [https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf).
- . (2008). *Informe Sobre La Aplicacion de La Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer Seguridad En Un Mundo En Evolución*, 11 Diciembre 2008, S407/08,

- disponible en:  
[https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf).
- . (2017). *The New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our Future”*. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission, disponible en:  
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5a95e892-ec76-11e8-b690-01aa75ed71a1>
- Unión Europea: Consejo Europeo (1999). *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de Octubre de 1999*, 16 Octubre 1999, disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)
- Unión Europea: Servicio Europeo de Acción Exterior (2016). *A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy*, Junio 2016, disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf).
- Uppsala Conflict Data Program – UCDP (2020). “UCDP - Sudan.” Último acceso: 29 de agosto de 2021. Disponible en: <https://ucdp.uu.se/country/625>.
- Waddell, Nicholas (2006). “Ties That Bind: DfID and the Emerging Security and Development Agenda.” *Conflict, Security & Development* 6 (4): 531–55. <https://doi.org/10.1080/14678800601066520>.
- Weaver, Ole (1995). “Securitization and Desecuritization.” En Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, 46–87. Columbia University Press.
- Ylönen, Aleks (2009). “On Sources of Political Violence in Africa: The Case of ‘Marginalizing State’ in Sudan.” *Política Y Cultura*, no. 32: 37–59. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711870003>.