

## **COMUNICACIÓN 4: ESTRATEGIA DE DESARROLLO *VERSUS* EMIGRACIÓN EN LA REGIÓN DE SAINT LOUIS, SENEGAL**

**David Legna** ([davidsinfronteras@gmail.com](mailto:davidsinfronteras@gmail.com))

**Carlos Legna** ([clegna@ull.es](mailto:clegna@ull.es)),

Dpto. Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Ecometría,  
Univ. La Laguna

**Gines Guirao** ([gguirao@ull.es](mailto:gguirao@ull.es))

Dpto. Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Ecometría,  
Univ. La Laguna

**Manuel Navarro** ([mnavarro@ull.es](mailto:mnavarro@ull.es))

Dpto. Análisis Económico,  
Univ. La Laguna

**Jose Luis Rivero** ([jlrivero@ull.es](mailto:jlrivero@ull.es)),

Dpto. Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Ecometría,  
Univ. La Laguna

**Jesus Hernandez** ([jfhdez@ull.es](mailto:jfhdez@ull.es))

Dpto. Geografía,  
Univ. La Laguna

**Antonio Macias** ([amacias@ull.es](mailto:amacias@ull.es)),

Dpto. Historia Económica,  
Univ. La Laguna

**Serafin Corral** ([scorral@ull.es](mailto:scorral@ull.es))

Dpto. Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Ecometría,  
Univ. La Laguna

### **Resumen**

La situación de pobreza extrema en el África Subsahariana está conduciendo a fuertes corrientes migratorias hacia Europa, que en el contexto de la limitación a la entrada de inmigrantes de la Unión Europea origina un indeseado aumento de las vías ilegales o irregulares, a menudo con consecuencias dramáticas en pérdida de vidas humanas. Una de las regiones más afectadas como destino de estos flujos, en la frontera Sur de la Unión Europea, es Canarias. En este contexto, el GEPEP, en colaboración con agentes e instituciones locales, está realizando en la actualidad un proyecto para el diseño de planificación estratégica orientada al desarrollo para la región de Saint Louis, Senegal, uno de los principales focos emisores de emigración irregular, que contribuya a reducir la pobreza y la emigración.

## **1. Antecedentes y estado actual del tema**

### **1.1. La magnitud de la pobreza en el África Subsahariana y la imposibilidad de reducirla con las políticas actuales**

Según información de Naciones Unidas, el porcentaje de la población subsahariana que vivía con menos de un dólar al día era en el año 2004, del 41,1%. Este porcentaje fue del 46,8% en 1990, por lo que en catorce años se logró una reducción de 5,7 puntos porcentuales. Ahora bien, la cantidad de pobres aumentó, pues pasó, durante ese período, de 296 a 298 millones. Esto significa que, dado el ritmo de crecimiento de la población, si se mantiene esta velocidad de reducción del porcentaje de pobres, la masa total de población que se encontrará en esta situación en el África Subsahariana tenderá a crecer<sup>1</sup>. Y significa también que las políticas que actualmente se aplican para reducir la pobreza no están dando sus frutos, al menos con la magnitud esperada. No hay duda de que esto constituye un serio problema estratégico, y ético, para los países desarrollados y las regiones que están próximas, como Canarias, pues la gran mayoría de los inmigrantes irregulares que arriban al Archipiélago en los últimos años provienen del África subsahariana<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 1955 había 247 millones de habitantes en África (un 25,5% de ellos con edades entre 15 y 29 años); en 2005, 1.001 millones (un 27% entre 15 y 29 años), y en 2025, según la ONU, habrá 1.596 millones (un 29,1% entre 15 y 29 años). En los países desarrollados, en esas dos últimas fechas la población entre 15 y 29 años descenderá del 20% al 18,4% (de un total que pasa de 1.288 a 1.335 millones de habitantes). Por tanto, en 2025 habrá previsiblemente 450 millones de africanos entre 15 y 29 años, buena parte de ellos potenciales emigrantes: si sólo un 1% de los mismos se decidiera a emigrar cada año (los estudios indican que la propensión a emigración es porcentualmente muy elevada en estos países), habría una *bolsa* de 4,5 millones, equivalente a casi tres veces la inmigración total anual europea de 2005

<sup>2</sup> Según la Delegación del Gobierno de España en Canarias, las principales nacionalidades atribuidas a los inmigrantes irregulares interceptados en su acceso al Archipiélago (muchos de estos o no declaran su nacionalidad o se adjudican otra con la esperanza de obtener asilo) eran, por este orden: Senegal, Gambia, Malí, Mauritania, Guinea Bissau y Costa de Marfil. La dimensión del problema humanitario tiene numerosas vertientes: así, por ejemplo, otro problema añadido en el caso de estos inmigrantes irregulares en razón de su procedencia es el sanitario: según Amnistía Internacional, en controles de analítica realizados en 2006, cerca de una cuarta parte de los detenidos tenían patologías infecto-contagiosas graves, en gran medida hepatitis B.

Además, la pobreza extrema y la falta de efectividad de las políticas de desarrollo constituyen aspectos decisivos que explican el auge del fenómeno emigratorio africano.

3

## 1.2. Marco de referencia general de Senegal y de la Región de Saint Louis

La ciudad de Saint-Louis, fundada en 1659 por los franceses, situada en una isla deltaica de la desembocadura del Río Senegal, fue la capital de las colonias francesas del África subsahariana. Por tanto, el desarrollo que experimentó Saint-Louis y el resto del país fue comparativamente superior al de otros países africanos.

Empresas estatales francesas como el ferrocarril y “la poste” (el correo), fueron durante siglos signos de desarrollo que marcaban una cierta prosperidad de la región. Esta prosperidad se tradujo en estabilidad, y muchos comerciantes europeos y de otras regiones africanas decidieron establecerse en el país.

Por tanto, Senegal, en medio del desconcierto y aparente caos que ha reinado tras la colonización en el continente, se convirtió en un sitio receptor de inmigrantes del interior del continente: Gambia, Malí, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Burkina Fasso, Nigeria, Costa de Marfil, Mauritania y otros países que eran emisores de emigrantes hacia Senegal.

Ahora bien, la independencia en 1960, aunque pacífica, conllevó una desestructuración del país, que se ha ido acentuando poco a poco debido a varios factores. Entre otros, se pueden nombrar principalmente tres:

- la inexperiencia de los nuevos estamentos públicos, que llevó a una mala gestión;
- la permisividad y cuasi justificación pública de la corrupción, bastante generalizada, aunque mucho menor que en otros países africanos<sup>4</sup>; y

---

<sup>3</sup> Existe abundante bibliografía sobre el contexto y causas de la emigración africana. Los objetivos de esta comunicación eximen de una revisión exhaustiva, pero pueden nombrarse, entre otros los siguientes títulos: FAIST, T. (2000): *The volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford University Press; HATTON, T.J. y WILLIAMSON, J.G. (2003): “Demographic and Economic Pressure on Emigration out of Africa”, *Scand. J. of Economics* 105(3), 465–486; y PORTES, A. y DEWIND, J. (Eds.) (2004): “Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration”, *International Migration Review*, 38 (3). Desde la perspectiva regional, es muy destacable el monográfico, resultado de un estudio interdisciplinar, de GODENAU, D. y ZAPATA, V.M. (coordinadores) (2008): *La inmigración irregular en Tenerife*. Cabildo Insular de Tenerife.

- su situación desventajosa en el concierto internacional por su status de antigua colonia, subsidiaria de las potencias colonizadoras que han seguido condicionando sus posibilidades de desarrollo en un contexto en el que sus activos para el desarrollo han sido bastante limitados: no tiene grandes recursos mineros ni agrícolas.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron a partir de mediados de la década de 1970 una serie de medidas y políticas hacia los países africanos en general, que obligaban a estos a dejar de apoyar y subvencionar estatalmente a los sectores agrícolas y pesqueros, en vistas a favorecer una modernización y apertura de los mercados. Esta situación contrasta con la pervivencia de las políticas proteccionistas y subvencionadoras del sector primario en general en los países europeos y particularmente en la PAC europea. Estas medidas se puede considerar que afectaron negativamente al conjunto de la actividad tradicional agropecuaria.

En cualquier caso y al menos hasta principios de la década de los 90, Senegal fue percibido como un país comparativamente próspero por el resto de africanos, al que merecía la pena emigrar, y de hecho en la década de 1980 era uno de los países africanos de mayor renta por habitante. Como consecuencia de ello, el país ha venido creciendo considerablemente en población en los últimos treinta años: de unos 5 millones hacia 1974 a 8 millones en 1990; en esa década creció más moderadamente, hasta unos 10 millones en 2002.

Dakar, desde su fundación como capital después del periodo colonizador, se convirtió en un polo -con un importante puerto comercial y pesquero- de gran parte de la actividad comercial del África Subsahariana. Muy rápidamente, fue concentrando todo tipo de actividades y servicios, lo que tuvo como consecuencia una emigración rural muy fuerte hacia la ciudad.

Esta emigración interna trajo consigo el progresivo abandono del medio rural y una creciente masificación de la capital. Actualmente el Gran Dakar cuenta con una

---

<sup>4</sup> El Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC) dado por Transparency International para el 2006 es de 3.3 para Senegal, lo que lo sitúa en el rango 70 de 163 países (el último, Haití) junto a Brasil o China. En África sólo Botswana y Namibia tienen mejores datos, y su índice es igual que el de otros dos países africanos: Egipto y Ghana. En comparación, España con un IPC=6.8, está en el rango 23, lejos de Finlandia en el puesto 1 con un IPC=9.6.

población que algunas estimaciones sitúan en cuatro millones de personas, concentrando por tanto un tercio de la población total del país.

A esto hay que sumar la escasez de servicios mínimos en cuestiones sanitarias, de educación, y otros indicadores de desarrollo humano, que en Senegal han ido paulatinamente bajando hasta situar -según el último informe del 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- al país en el puesto 156, en el conjunto de Estados con nivel de desarrollo humano bajo. En comparación con otros países de su continente se sitúa en una posición intermedia: está por debajo de 24 países africanos (algunos tan pobres como Gambia y Mauritania), con un IDH (Índice de Desarrollo Humano) de 0,460. Aún así, supera a 21 países africanos, el último de ellos Níger con un IDH de 0,311.

Otra de las medidas que han afectado, directa o indirectamente, a la creación de la situación actual de la emigración irregular ha sido la política migratoria francesa cada vez más restrictiva frente a los ciudadanos de sus antiguas colonias. Hasta 1973 (coincidiendo con la crisis del petróleo y de las materias primas de aquellos años) Francia tenía una apertura preferente para estos ciudadanos permitiendo la reagrupación familiar, la libre circulación de personas e incluso favoreciendo que los senegaleses afincados en la Metrópoli se desplazaran una vez al año a su país de origen durante un periodo de 3 meses. Evidentemente, se trataba de un contexto con muchos menos inmigrantes que los actuales. En la actualidad, es casi imposible emigrar regularmente a Francia, destino preferido de los senegaleses y de buena parte de las antiguas colonias francesas del África subsahariana.<sup>5</sup>

La suma de factores ha conducido por tanto a la creación de una situación económica y social que ha forzado a muchos hacia la emigración, como única alternativa posible.

---

<sup>5</sup> La política de inmigración de Francia se inició con la ordenanza de 2 del Noviembre 1945, después de la segunda guerra mundial. Esa política se caracterizaba por ser muy liberal con las colonias y excolonias, pero a partir de los años 70, comenzó una política de control de los flujos migratorios y cierre de fronteras. Ha habido tres procesos de regularización, en 1968, 1973, 1981 (el más importante, al registrar 149.000 demandas y 131.000 regularizaciones) y 1997 (144.000 solicitudes y 79.000 regularizaciones); estas dos últimas regularizaciones han ocurrido bajo gobiernos socialistas. A pesar del endurecimiento de las políticas, con reducción de la acogida y expulsión de los irregulares, la inmigración ha seguido produciéndose, de forma irregular, y periódicamente afloran problemas de integración de esos inmigrantes, procedentes en gran mayoría del antiguo imperio colonial francés.



### **1.3. La emigración senegalesa a España**

La emigración de senegaleses se ha dirigido tradicionalmente hacia Francia. Con la Metrópoli se realizaba la mayoría de las relaciones comerciales, y el hecho de que Senegal fuese un país francófono facilitaba las emigraciones hacia aquél país. Por esta razón también, Francia era y es una de las salidas principales para aquellos que quieren continuar sus estudios universitarios o posgraduados.

Pero como se ha mencionado, paulatinamente las políticas francesas han sido cada vez más cerradas en relación con la inmigración, a lo que debe agregarse que también la sociedad francesa se ha ido haciendo cada vez más proclive a defender políticas duras en relación con la inmigración.

En el caso de España, muchos de los emigrantes senegaleses que llegaban, a través del estrecho, sólo consideraban inicialmente a este país como zona de tránsito. Además España carecía de una política migratoria clara, a falta de tradición como receptora de inmigración, puesto que hasta años muy recientes España ha sido emisora de emigrantes.

Por ello los senegaleses no vieron a España como posible destino migratorio hasta principios de los noventa. Muchos de los primeros que migraron al país satisficieron la demanda de mano de obra no cualificada que requirieron las construcciones de las olimpiadas de Barcelona '92. Desde la segunda mitad de los años noventa se produjo una creciente demanda de mano de obra no cualificada que se empleó en la hostelería, la agricultura y la construcción, principalmente.

A la vez que se producía este aumento de la demanda en España, en Francia se exigía cada vez mayor cualificación, incluso para este tipo de trabajos, con lo cual la demanda de mano de obra no cualificada iba en descenso. Este hecho influyó también para que se produjese un desvío de corrientes migratorias desde Francia hacia España e Italia (que se encontraba en una situación similar), no sólo de senegaleses.

De esta manera, durante estos años se fueron creando redes migratorias sobre todo en Barcelona y Valencia, donde se comienzan a afincar los primeros senegaleses.

Los senegaleses, de tradición comerciantes, han tenido mayoritariamente la idea de regresar a su país de origen, por lo que no tenían en mente en principio asentarse en los países de destino. Sólo deseaban ahorrar ciertas cantidades y regresar a su país. Pero



con el curso del tiempo se ha ido produciendo un cambio de mentalidad, a semejanza de otros emigrantes, que sí establecían sus propios comercios y pensaban en España como lugar de residencia a largo plazo. A partir de entonces, los senegaleses también comienzan a establecer ciertas relaciones comerciales, que a la postre desencadenaron el establecimiento de algunos comercios; dentro de éstos se pueden destacar los centrados en pequeños electrodomésticos y telecentros.

A medida que la situación de los senegaleses que entraban en España se estabilizaba y que otros factores comenzaban a hacerse cada vez más acuciantes (inestabilidad socio-económica en Senegal y pérdida de expectativas y política migratoria férrea en Francia) España se fue convirtiendo poco a poco en un destino migratorio más deseado. En cualquier caso, la inmigración senegalesa no es muy importante en España (unos 35.000 residentes empadronados en 2006, un 0,8% de los extranjeros) ni en Canarias (unos 2.458 en ese año, un 1,1%), aunque constituyen casi la mitad de los extranjeros subsaharianos computados

Dentro del contexto de la inmigración irregular africana, a principios de la década de los 90 comienzan a llegar las primeras embarcaciones endebles a Fuerteventura, provenientes de Marruecos, si bien el número de embarcaciones y de emigrantes era escaso. Este trayecto, de unos 100 Km., se consideraba una auténtica hazaña, conociendo las condiciones en las que se aventuraban.

La política migratoria española se volvió cada vez más consciente del problema y comenzó a realizar mayores controles sobre los pasos fronterizos del estrecho de Gibraltar, reforzando a su vez los controles en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Esto forzaba a los emigrantes a buscar nuevas rutas. Y a tomar mayores riesgos. Comenzaron a desarrollarse verdaderas mafias, que se aprovechaban de las necesidades y desesperaciones humanas a un estilo similar que el ocurrido en la frontera mexicana con Estados-Unidos.

Los inmigrantes que llegaban a Canarias procedían, cada vez más, del África Subsahariana; y no de Marruecos únicamente. Desprestados en su mayoría, sin saber siquiera que donde llegaban estaba mucho de su tierra prometida, Barcelona: en la actualidad, el 36% de los senegaleses empadronados en España residen en Cataluña, la gran mayoría en Barcelona.

Este goteo de pateras, aunque continuo, apenas era significativo y los medios de comunicación lo retrataban más como una curiosidad con tintes de dramatismo que como una alerta. Pero España y Canarias, en concreto, no tomaron estas primeras señales de aviso como la punta de un iceberg, que era la consecuencia de un problema más profundo en origen, y que podría significar que este movimiento migratorio se retroalimentara constantemente de forma casi cíclica y como se ha visto casi exponencial.

Los controles y presiones del estado español a Marruecos terminaron imponiendo un práctico cese de la emigración desde este país, o al menos una estabilidad y disminución de las cifras. Pero esto forzó entonces a una búsqueda de alternativas, ahora sí mucho más arriesgadas, como el de aventurarse a partir directamente desde Senegal hacia Canarias, sin esperar a llegar por tierra a Marruecos.<sup>6</sup>

#### **1.4. Diferencias de calidad de vida en Saint Louis y emigración**

La emigración hacia Europa constituye la gran esperanza, al menos desde la perspectiva de los beneficios que los potenciales emigrantes, sus familiares y amigos *imaginan* que obtendrían beneficios si logran llegar a aquél continente. Durante las reuniones del grupo de investigación que está elaborando el proyecto han mantenido en la Región de Saint Louis con madres, esposas y padres de migrantes, pudieron apreciar la distancia que existe entre cómo se percibe en estas zonas la situación del migrante y cómo es en la realidad, de acuerdo a como se la observa en los lugares de recepción de esas personas.

En la Región de Saint Louis la situación es particularmente grave, porque a los problemas de la agricultura tradicional se suman otros. Debido a una inadecuada consideración o evaluación de los efectos sobre el medioambiente derivados de algunas decisiones, se han producido impactos negativos sobre la producción agrícola y la calidad de vida de los habitantes de la Región. Es especialmente importante la salinización de parte del Río Senegal, que ha sido la consecuencia indeseada de obras realizadas para evitar inundaciones. Esta salinización ha hecho prácticamente imposible la producción de cebolla y ha afectado la calidad del agua de las capas freáticas.

---

<sup>6</sup> Para los epígrafes 1.2 al 1.4 se ha utilizado el trabajo de LEGNA DE LA NUEZ, D. (2007): “Un caso concreto: la inmigración desde Senegal”. *En Marco de Referencia de la inmigración africana a Canarias*. La Laguna: No Publicado. Encargado por el Gobierno de Canarias.



Otra actividad básica, la pesca, tiene varios problemas; no solamente en Saint Louis, sino también en otras regiones (Hann, Rufisque, Bargny, Soumbédioune, Mbour, Kayar, Yarakh, Yoff, etc.). Según observaciones recogidas durante la elaboración del proyecto, entre otros problemas: se habría reducido significativamente la disponibilidad de peces en los caladeros, debido a la pesca masiva, en algunos casos muy destructiva (de arrastre, con dinamita, etc.); las condiciones de las infraestructuras de pesca (barcos, puertos pesqueros, etc.) son pésimas<sup>7</sup>. Los “puertos pesqueros” son simplemente lugares en los que se descarga el pescado en los que se han hecho unas mínimas obras. Además, el deterioro del medio ambiente en esas zonas es muy grave, porque el pescado que se descarta se pudre al borde del mar, generando una contaminación –particularmente olor– que afecta a toda la zona circundante<sup>8</sup>. Por otra parte, no existen infraestructuras para conservar el pescado, el que se podría envasar para venderlo en el interior de Senegal y otras zonas del África mediterránea, con lo que se podría aumentar el ingreso de los pescadores y mejorar la alimentación de los habitantes.

De esta manera, las crisis de los sectores claves combinadas con el deterioro medioambiental (todos los cuales crean un pernicioso círculo de retroalimentación) deterioran la calidad de vida de los habitantes de la Región y los incitan a emigrar.

### **1.5. Dos desafíos**

La descripción precedente pone en evidencia que la humanidad se enfrenta a un gran desafío: el diseño e implementación de estrategias y políticas que comiencen a reducir la pobreza en valores absolutos. No sólo debido a consideraciones éticas es necesario buscar una respuesta efectiva a este desafío; también ella es necesaria desde el punto de vista del mantenimiento de las condiciones de vida de los que no son pobres. La globalización no sólo significa que hay redes mundiales del sistema financiero y de la producción de bienes. Significa también que hay redes humanas globales, y que nadie está exento de verse afectado por lo que pasa en otra parte del mundo. Canarias lo comprueba todos los días.

---

<sup>7</sup> Hablar de “puertos” o “infraestructuras” es un eufemismo, porque se trata simplemente de embarcaderos rudimentarios prácticamente sin infraestructura donde se descarga el pescado y no existen instalaciones de almacenamiento o tratamiento del producto.

El segundo gran desafío es intelectual. Se ha explicado que los resultados esperados de los Objetivos del Desarrollo del Milenio no han logrado reducir la pobreza en términos absolutos en el África Subsahariana. Esto significa que hay un problema de diseño de las políticas y de su ejecución, porque ellas no logran alcanzar los resultados esperados. Es necesario, entonces, pensar nuevas estrategias. Probablemente, es necesario revisar los modelos teóricos en los que se han basado las políticas de organismos financieros de cooperación, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; y, también, las que diseñan y ejecutan la Unión Europea y los países más desarrollados.

Por ejemplo, como es sabido, hace años que se está implementando el programa **HIPC** (High Indebted Poorest Countries), diseñada por los países miembros del Club de París en conjunción con el FMI y el Banco. A los países más pobres que se les permite participar en este programa se les exige que apliquen las políticas de corto plazo y estructurales diseñadas por aquellos dos organismos de financiamiento y se les condona parte de la deuda externa. Los resultados no han sido muy favorables para los países más pobres, como lo muestra una investigación realizada Jakas (2007). En esta investigación, el autor revisó documentos del FMI e informes del FMI sobre 78 países elegibles por la iniciativa HIPC y concluye que no hay suficiente evidencia de que los programas hayan sido efectivos para reducir la pobreza en esos países. Ello es así, sostiene también el autor, porque las políticas implementadas no atacan los problemas estructurales que afectan a estos países. Estas conclusiones son coherentes con lo observado –por algunos miembros del GE– con motivo de trabajos realizados sobre la aplicación de la HIPC en algunos países: por ejemplo, las proyecciones de los mismos organismos que diseñaron el programa HIPC mostraban que la deuda, después de haber sido reducida por las condonaciones, comenzaba a crecer, como consecuencia de los problemas estructurales del país cuya deuda se condonaba.

Esto ciertamente plantea un reto intelectual, que es la revisión de las estrategias y políticas que aplican los organismos internacionales en los países pobres y la cooperación bilateral.

## **2. Objetivos del proyecto**

### **2.1. El Objetivo general de Desarrollo**

En el epígrafe 1 se ha planteado la magnitud del problema de la pobreza extrema, probablemente el más importante que debe resolver la Humanidad conjuntamente con la

amenaza de la crisis ambiental global. El Proyecto pretende constituir una aportación limitada pero concreta a su solución. Por esta razón se distinguen dos categorías de objetivos (como también lo hace el Programa de Naciones para el Desarrollo en sus programas): el *Objetivo de Desarrollo*, que es la gran finalidad a la que se aspira; y los *Objetivos Específicos del Proyecto*, que tienen categoría instrumental en relación con aquél. Por esta misma razón, el Proyecto tiene la intención de coordinar su acción con otras fuentes de cooperación, en particular con la AECID. Estos objetivos y la estrategia prevista se exponen con detenimiento como caso de estudio.

El objetivo de desarrollo es establecer un proceso permanente de mejora del Índice de Desarrollo Humano de la región de Saint Louis, Senegal. Este no es el objetivo del Proyecto, sino el objetivo de largo plazo, a cuyo logro contribuye. La magnitud del problema y el tiempo y los recursos requeridos para lograr el objetivo de largo plazo superan las capacidades del Proyecto. Las acciones para avanzar en la dirección del objetivo de largo plazo son múltiples, costosas y deben ser persistentes. Por esa razón, el Proyecto tiene la intención de contribuir a aquél objetivo, mediante sus objetivos específicos. Se lo realizará teniendo en cuenta las otras fuentes de cooperación técnica y financiera para el desarrollo que están actuando en la Región o cuya actuación se prevé. Y, fundamentalmente, tendrá en cuenta las acciones y las estrategias que las autoridades de Senegal han diseñado para la Región.

## **2.2. Los Objetivos Específicos del Proyecto**

El Objetivo de Desarrollo constituye la gran orientación o escenario hacia el cual se desea que avance la región y sirve para dar sentido a los objetivos específicos del Proyecto, que se definen a continuación.

El Proyecto fue diseñado teniendo en cuenta un horizonte de dos años. Durante el primero, se establecerá el gran marco de las actuaciones futuras, que está constituido por las estrategias y políticas. Ello se ha hecho para poder desarrollar las actividades que corresponden a esta primera fase, cuyos objetivos son los siguientes:

Objetivo Específico 1: *Una estrategia de desarrollo para Saint Louis*, diseñada para orientar un proceso persistente de mejora del IDH, que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

Esta estrategia se está diseñando mediante un proceso de diálogo con los habitantes de la Región, con la Universidad de Saint Louis y las autoridades de la Región. Similares procesos se pondrán en práctica para el logro de los objetivos siguientes.

Objetivo Específico 2: *Políticas para los sectores claves para aumentar de manera sostenible el IDH.*

Durante la realización de la primera fase, se están buscando fuentes adicionales de recursos, que permitan financiar adecuadamente la segunda, cuyos objetivos son los siguientes:

Objetivo Específico 3: *Sectores hacia los cuales sería conveniente orientar la cooperación bilateral y multilateral y propuesta de coordinación entre ellas teniendo en cuenta la Estrategia para el Desarrollo de Saint Louis*

El logro de este objetivo requerirá un intenso diálogo con las diversas fuentes de cooperación externa multilateral y bilateral.

Objetivo Específico 4: *Sectores en los cuales existen condiciones favorables para la inversión privada y que son convenientes de acuerdo con la Estrategia para el Desarrollo de Saint Louis.*

Objetivo Específico 5: *Sectores hacia los cuales sería conveniente orientar la inversión pública.*

### **3. Hipótesis, metodología y plan de trabajo**

#### **3.1. Hipótesis**

Las principales hipótesis del Proyecto son las siguientes:

- H1: Las estrategias y políticas diseñadas y ejecutadas hasta el presente no han logrado reducir la pobreza de manera significativa en los países menos desarrollados.
- H2: El África Subsahariana es una de la regiones del mundo con mayor concentración de pobreza, y tiene además fuertes obstáculos para poner en marcha un proceso sostenido de mejora de las condiciones de vida (uno de cuyos indicadores es el IDH del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). En esta región, el círculo vicioso de la pobreza (que hace que



ella se retroalimenta a sí misma) es difícil de transformar en un círculo virtuoso de crecimiento.

- H3. Las consecuencias más relevantes de H1 y H2 son la persistencia de la pobreza y la emigración masiva y clandestina, lo que genera problemas éticos y geopolíticos para las regiones de los países desarrollados, particularmente para Canarias.
- H4. Para contribuir a la solución de estos problemas se requiere un esfuerzo de revisión de las teorías, estrategias y políticas en materia de desarrollo sostenido de las regiones pobres. Esta revisión no debe hacerse solamente en los centros de investigación sin tomar contacto con la realidad política, económica, social y cultural de las regiones pobres. Se necesitan proyectos de “investigación-acción”, para contrastar sobre el terreno la viabilidad y la eficiencia de las teorías y políticas (esta es una idea-fuerza básica que oriente el presente Proyecto).

## 3.2. Metodología

### 3.2.1. En relación con la cooperación para el desarrollo

La Declaración sobre la *Efectividad de la Ayuda: armonización, alineación y apropiación*, que fue adoptada en el *Foro de Alto Nivel de París*, celebrado en 2005<sup>9</sup>, en el que participó España, establece una serie de compromisos entre donantes y países que reciben la ayuda (designados “socios”), los que comportan cambios en la organización de la cooperación. Estos compromisos establecieron cinco grandes objetivos para la mejora de la ayuda: *Apropiación* de las estrategias por parte de los países en desarrollo; b) *Alineación* de los donantes con las estrategias nacionales; c) *Armonización* de los donantes; d) *Gestión en base a resultados*; e) *Responsabilidad mutua de los compromisos*.<sup>10</sup>

En el 2006, la OECD (OECD, 2007) publicó un informe de seguimiento de la Declaración de París para el año 2006, en el que se constata que (entre otros problemas): a) hay grandes deficiencias en la apropiación y alineación de los países

---

<sup>9</sup> Participaron en este Foro más de 100 países, desarrollados y no desarrollados, y ONGs.

<sup>10</sup> AYUSO, A. (2007). “De París 2005 a Accra 2008: El compromiso con los resultados.” En M. Iglesia-Caruncho, (coord.) *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*. (Págs. 565-583). Madrid: Siglo XXI y Fundación Carolina. Cf. Pág. 568.

donantes con las políticas nacionales; b) muy pocos de los países estudiados tienen una estrategia de desarrollo completamente operativa y en ellos hay grandes problemas en los sistemas financieros y nacionales de planificación, siendo necesario “*fortalecer dichos sistemas como un elemento imprescindible para mejorar la eficacia*”; c) muchos donantes no informan correctamente de la ayuda desembolsada; d) esta ayuda no se desembolsa a tiempo; e) pocos donantes ajustan su cooperación a las reales demandas de los socios; y d) los costos de la gestión de la ayuda son altos (Ayuso 2007:571).

Este Proyecto considera válidos los compromisos del Foro de París, por lo que su estrategia general prevé contribuir a su implementación. Dado que se ha originado en una universidad española, la de La Laguna, considera apropiado que su ejecución se realice de manera coordinada con la Oficina Técnica de Cooperación de la oficina de la AECID en Dakar. Con la participación de esta oficina se harían esfuerzos para que la cooperación de este Proyecto sea coherente con otras acciones de la cooperación (particularmente las de la AECID), y para lograr que el Proyecto sea apropiado por los receptores de la cooperación.

Dos aspectos que tanto el informe de la OECD como otros trabajos ponen en evidencia sobre los problemas de la cooperación son la falta de coherencia en las acciones y su implementación.

Para lograr coherencia en las acciones –en la región de Saint Luis en este caso – se necesita una adecuada estrategia de desarrollo, de manera tal que todas las acciones (de fuentes nacionales como de la cooperación) contribuyan, sin obstaculizarse, al logro de los objetivos de la estrategia. Por esta razón, el Proyecto contempla como uno de sus resultados principales la elaboración de una estrategia. La “Agence Régionale de Développement” tiene que elaborar una nueva estrategia, y es intención de este Proyecto colaborar con ella en esta tarea; y hacerlo de tal forma que sea *su estrategia*.

Frecuentemente, los planes y estrategias no se implementan. Por esta razón, el Proyecto tiene la intención de unir la estrategia con su ejecución. Colaborará en dos planos: el diseño de sistemas de seguimiento de las acciones y la detección de áreas donde concretar las políticas mediante inversiones.

En relación con este último aspecto, se están realizando gestiones con organizaciones empresariales que podrían estar interesadas en realizar inversiones en la Región de Saint Louis, como la Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife.

Estos son los criterios generales que orientan la estrategia de ejecución del Proyecto, los que se irían programando, y ajustando, de manera más detallada a medida que él se implementa. Por esta razón, la actividad número 1 es la primera en comenzar y dura hasta el final del Proyecto

### **3.2.2. Sobre la realización de la investigación-acción**

El personal del proyecto está trabajando en Saint Louis y en la ULL. En Senegal desarrollan sus actividades un investigador y varios becarios; y, por razones presupuestarias, en la ULL el resto de investigadores del GEPEP. En una primera fase, los siete profesores conjuntamente con el investigador especialista elaboraron una programación detallada de las actividades y ajustaron la metodología. Las grandes líneas de la metodología de trabajo son las siguientes:

En una primera fase, los especialistas y becarios localizados en Senegal están recogiendo la información secundaria disponible sobre los diversos temas que trata el Proyecto y realizarán además las entrevistas de campo. Esta información será enviada a los profesores de la ULL, quienes procederán a su análisis en contacto con los especialistas.

Para la elaboración de la estrategia, de las políticas y la detección de las áreas convenientes para la inversión y la cooperación se procederá de la misma manera, en cuanto al intercambio de información y su procesamiento entre el equipo localizado en Senegal y el localizado en la ULL.

Si bien la mayoría de las investigaciones de campo las realizarán quienes estarán en Senegal, algunas se harán conjuntamente, entre los profesores de la ULL y los especialistas.

En el Seminario a realizar en la ULL, se discutirán las conclusiones del Proyecto y se reflexionará sobre la realización de actividades que la ULL podría realizar en relación con África. Está prevista la participación de las autoridades de la ULL y profesores, los miembros del Proyecto, autoridades del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, autoridades y profesores de la Universidad de Saint Louis, representantes de la AECID y de la Cámara de Comercio de Tenerife. Esta lista no es taxativa, pudiendo extenderse, si las autoridades de la ULL lo consideran conveniente.

Todas las actividades del Proyecto se realizarán consultando a los actores sociales.



### 3.3. Plan de trabajo

Las actividades desarrolladas y previstas son las siguientes:

1. Programación detallada de las actividades, con asignación de tiempos y responsables y ajuste de la metodología. Incluye negociaciones con los actores involucrados.
2. Revisión de la documentación sobre:
  - a. La evolución histórica, particularmente del siglo XX, a fin de deducir los condicionantes que han afectado y afectan el desarrollo y también, las posibilidades y el capital humano y social que se han generado en el devenir histórico, que constituyen puntos fuertes en los cuales apoyarse para poner en marcha la estrategia. Esta actividad culminará con un DAFOO<sup>11</sup> global deducido desde la perspectiva de la evolución de la sociedad.
  - b. Problemas medioambientales de la Región de Saint Luis, que culminará también con un DAFOO.
  - c. Los sectores claves (incluyendo también un DAFOO)
  - d. Programas de la cooperación multilateral y bilateral que están operando en la Región de Saint Louis.
  - e. El estado de saludo y de la educación en la Región.
3. Estudio de la información secundaria y relevamiento en el terreno de información sobre los sectores claves. Preparación del DAFOO respectivo, en su primera versión.
4. Realización de la investigación sobre la evolución histórica y preparación del DAFOO respectivo, en su primera versión.
5. Búsqueda de información en la Región sobre sanidad y educación.
6. Discusiones con los Agentes Sociales<sup>12</sup> de los resultados de las actividades 2,3, 4 y 5.

---

<sup>11</sup> Como es sabido, corrientemente se utiliza el DAFO como un instrumento, entre los varios posibles, para ayuda a definir estrategias. La segunda “O” del DAFOO que se elaborará incluye los obstáculos, que son externos al agente o sociedad pero que no son Debilidades, Fortalezas, Amenazas u Oportunidades en sentido estricto.

<sup>12</sup> Agentes Sociales debe entenderse en un sentido amplio. Incluye a las autoridades de la Región y del País, a las comunidades de la Región, a sus líderes y demás personas, a la





7. Elaboración de la Estrategia de Desarrollo de Saint Louis (EDSL) en su primera versión.
8. Discusión de la EDSL con los Agentes Sociales.
9. Elaboración de Líneas de Acción para los sectores claves
10. Realización de un Seminario en la ULL con la participación de profesores e investigadores de la Universidad de Saint Louis. Se discutirá la estrategia y las políticas diseñadas y las posibilidades de continuar la realización de actividades conjuntas. Posteriormente se redactarán las conclusiones.

#### **4. Conclusiones**

La gran cantidad de personas que se encuentra en situación de pobreza extrema en el África Subsahariana constituye un gran problema ético y estratégico. Naciones Unidas, la Unión Europea y otras instituciones de la Cooperación para el Desarrollo, tanto multilateral como bilateral, han intentado ejecutar estrategias y programas para reducir este problema humano. La pobreza es persistente, y la toma de consciencia de quienes viven, durante generaciones, en esta situación, los lleva a la desesperanza, pues en general no creen que, en sus regiones, se pueda salir del círculo vicioso de la pobreza. Por eso, desesperadamente, buscan emigrar, no sólo los más pobres, sino también los formados: según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), entre el 33% y el 55% (según países) de los africanos con educación superior abandonan sus países cada año hacia los países desarrollados; el coste del desplazamiento, por vía regular o irregular, hace necesario bien la financiación vía aportaciones familiares o de prestamistas, lo que añade consecuencias adicionales a los que se quedan. Ha de recordarse, además, que la emigración africana se dirige mayoritariamente a Europa. Según las estimaciones de la Organización Internacional de Migraciones (IOM), en 2007 había unos 4,6 millones de africanos registrados (sin contar los ilegales, que se estiman entre siete y ocho millones más, ni tampoco los nacionalizados) en la UE (dos tercios de ellos, magrebíes), en comparación con los 890.000 de Estados Unidos. Este proceso es continuo y creciente, y con fuerte componente irregular: también según la IOM, entre 65.000 y 80.000 migrantes subsaharianos cruzan el Sahara anualmente para tratar de entrar irregularmente en la UE por sus fronteras meridionales. Entre estas regiones limítrofes está el

---

Universidad de Saint Louis, a los representantes o directores de proyectos de las agencias de la cooperación bilateral o multilateral, etc., según lo requiera cada caso.



Archipiélago Canario, que es la región de la Unión Europea más próxima a este ámbito geográfico, y que ante las crecientes restricciones a la entrada regulada de inmigrantes, se ha convertido en los últimos años en un destino frecuente de la inmigración ilegal, que agrega otro drama humano a la pobreza.

En este contexto, el Grupo de Estudios de Planificación Estratégica y Prospectiva (GEPEP), de la Universidad de La Laguna (Canarias, España), está realizando en la actualidad un proyecto, denominado “Estrategia de desarrollo versus emigración en la Región de Saint Louis, Senegal”, cuya finalidad del es diseñar estrategias y políticas de desarrollo para una región de Senegal, Saint Louis (punto de partida de la mayor parte de la inmigración ilegal con destino a Canarias, en frágiles barcos que realizan una travesía de unos 1.300 Km. en mar abierto) y colaborar con las entidades locales en su implementación.

En concreto, con las autoridades de la administración local (particularmente la “Agence Régionale de Développement”) y con profesores de la Universidad de Saint Louis se colabora en la actualización del plan estratégico de la Región y en el diseño de las políticas. Dentro del proyecto, se ha previsto también la coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que tiene una oficinas técnica de cooperación en Dakar (con competencias para Senegal, Cabo Verde, Gambia, Liberia, Costa de Marfil, Burkina Fasso y Níger), para que las acciones diseñadas sean complementarias. La estructura del proyecto se basa en metodologías de evaluación estratégica, de acuerdo con las directrices de la declaración de *Efectividad de la Ayuda: armonización, alineación y apropiación*, que fue adoptada en el *Foro de Alto Nivel de París*, en 2005.

Por otro lado, la iniciativa se plantea actuar como vínculo entre el sector privado canario y el local, porque el Proyecto prevé detectar oportunidades de inversión para el desarrollo equitativo y sostenible de la Región. Además, la colaboración con las instituciones académicas de Saint Louis, singularmente con su Universidad, está permitiendo encontrar marcos de colaboración adicionales entre los grupos de investigación.

El trabajo está desarrollando una investigación-acción que tiene intención de constituir una experiencia piloto que contribuya a la lucha contra la pobreza, contra la destrucción del medio ambiente local y contra la emigración desesperada y fuera de los mínimos cauces de regulación, que está teniendo graves consecuencias en pérdidas de vidas humanas, varios miles estimados en los últimos años. Para ello se



está realizando un trabajo que une a los centros de reflexión y de investigación (las dos universidades) con quienes trabajan en la praxis (principalmente los órganos de desarrollo regional de Saint Louis). Su naturaleza de experiencia piloto viene reforzada por la puesta en práctica de un método de trabajo que vincule la investigación social con la solución de los problemas concretos del orden actual y que, por tanto, pueda ser utilizado para multiplicar sus efectos positivos sobre el desarrollo social.

## 5. Referencias Bibliográficas

- African Development Bank et al (2003) Poverty and climate change. Reducing the vulnerability of the poor
- BCAS (2003) Bangladesh country case study. Accessed 05.01.2006 at <http://www.developmentfirst.org>
- Condamines C. 1998. Migrations et coopérations internationales: intégration ou exclusion. *Politique Africaine* **71**: 75–90.
- Courade G. 1997. Des papiers et des hommes: l'épreuve des politiques d'endiguement. *Politique Africaine* **67**: 3–30.
- Dasgupta P (1993) An Inquiry into wellbeing and destitution. Oxford University Press, New York
- Davidson O, Halsnæs K, Huq S, Kok M, Metz B, Sokona Y, Verhagen J (2003a) In: Munasinghe M, Downing TE (Eds) The development and climate Nexus: the case of sub-Saharan Africa, Climate policy, vol 3, Supplement 1, p 97–113. Special Supplement on Climate Change and Sustainable Development
- Naïr S. 1997. *Rapport de Bilan et d'Orientation sur la Politique de Codéveloppement Liée aux Flux Migratoires*. Ministère des Affaires Etrangères: Paris.
- World Bank (2001) Poverty reduction source book, overview p. 2. Accessed at <http://poverty.worldbank.org/library/view.php?topic = 3438&id = 8124>