

1. UNA REVISIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y LAS ECONOMÍAS LOCALES

Eva Martínez, Juan Rivero, Gema Serón y Audrey Jolivel

Este capítulo pretende realizar un breve recorrido a través de las diferentes líneas de acción que la cooperación ha incorporado para favorecer sinergias positivas entre migraciones y desarrollo. Se revisarán dos aspectos fundamentales en el debate actual: el cambio en la coyuntura expulsora, es decir, la financiación del proceso del desarrollo desde lo local y su potencial en la reversión de la despoblación rural, y por otro el papel de las diásporas transnacionales en la cooperación.

La simple mención del binomio migración y desarrollo plantea algunos interrogantes a los que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) se refiere en términos de desafíos al actual sistema internacional de la ayuda: el primero responde a la pregunta de «si pueden y deben la cooperación al desarrollo y la asistencia humanitarias ligarse o incluso fusionarse, en sentido de maximizar el potencial impacto mitigador de las circunstancias que están produciendo las migraciones, incluida la pobreza y los conflictos»¹.

La segunda cuestión se refiere a qué criterios de asignación y selección deben primar entre los países en desarrollo, para maximizar el potencial impacto de la migración. Y por último, el reto para la OIM es si la ayuda podría y debería

«interactuar más directamente con poblaciones móviles, diásporas y comunidades transnacionales». Los tres estudios de caso que fundamentan nuestro estudio intentan reflexionar sobre el impacto que estas líneas de acción de la cooperación en el ámbito de las migraciones han producido en el desarrollo local.

El papel de la emigración en el desarrollo económico de las localidades de origen (y en otros aspectos como la demografía, relaciones sociales, sistemas políticos, culturales y religiosos, etc.) ha sido decisivo en la historia de la humanidad. Sin embargo, resulta difícil dilucidar la dimensión exacta de esta influencia desligándola de otros factores. Si tomamos como ejemplo la evolución territorial de un estado como España² se estima que entre una quinta y una cuarta parte de su población emigró a América desde mediados del siglo XIX hasta mitad del XX en que se dirigen hacia Europa. Lo que para Nicolás Sánchez-Albornoz³ no deja de ser un hecho positivo que reguló el mercado laboral evitando una mayor tasa de desempleo y de conflictividad social.

La emigración mantuvo nexos e influencia en sus localidades de origen. Así, en 1920 las remesas de América representaron unos 800 millones de pesetas:

¹ Ninna Nyberg-Sorensen, Nicholas Van Hear y Poul Engberg-Pedersen, «The Migration-Development Nexus Evidence and Policy Options», *IOM Migrations Series*, núm. 8, julio, 2002.

² Germán Rueda Hernanz, *Espanoles emigrantes en América*, Madrid, Arcos, 2000.

³ Nicolás Sánchez-Albornoz (coord.), *Población y mano de obra en América Latina*, Madrid, Alianza, 1985.

«dieron vida a una red financiera en regiones no caracterizadas hasta ese momento por el tamaño y la solidez de sus instituciones bancarias. La emigración impulsó en alguna medida el crecimiento del sistema financiero español»⁴.

Dichas remesas permitieron la consolidación de la banca en el norte peninsular con la aparición de entidades en Cantabria, Asturias y el actual País Vasco, apareciendo en Canarias las Casas de Banca. A las remesas hay que sumar el retorno definitivo y la traída de capitales así como las aportaciones de la llamada «migración golondrina» o pendular que tuvo importantes repercusiones en el medio rural en algunas regiones. La entrada de capitales supuso en primer término la financiación del propio proceso migratorio y un complemento económico para las unidades familiares en origen que permitía el mantenimiento y mejora de explotaciones e incluso la adquisición de insumos y nuevas propiedades.

Las remesas constituyen hoy en día el epicentro de un debate sobre el verdadero papel que pueden jugar en el desarrollo en origen. A escala mundial, las remesas representan el triple de la Ayuda Oficial al Desarrollo⁵, y constituyen el principal ingreso en divisas para los

países en desarrollo. Esto ha provocado que, a pesar del carácter privado de las remesas, muchas instituciones y organizaciones internacionales y nacionales, así como los propios gobiernos de origen y destino, se hayan interesado en cómo optimizar el uso productivo de estos recursos y por lo tanto maximizar su impacto en el desarrollo. Algunas instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) han pretendido conocer mejor las mismas y contabilizarlas, como vemos en el monográfico que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) dedicó a las remesas en 2004 («Encauzar la migración para beneficio de todos»). El Banco Mundial estimaba el alcance total de las mismas en 318.000 millones de dólares en el año 2007. Por continentes, América Latina y el Caribe son los mayores destinatarios con 60.000 millones de dólares, sigue de cerca Asia Oriental y Pacífico con 58.000 millones de dólares, mientras que en los últimos lugares se situaría África (exceptuando los países del Magreb) con 11.000 millones de dólares. A nivel de análisis microeconómicos la evidencia muestra que las remesas son percibidas en general como contratos intertemporales en los que se regulan unas transferencias interpersonales entre un emigrante y su familia o familiares en el

⁴ Alejandro Vázquez González, «La emigración gallega. Migrantes, transporte y remesas», en N. Sánchez-Albornoz (coord.), *Españoles hacia América*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 80-104.

⁵ Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, CMMI, Suiza, SRO-Kundig.

país de origen más que como resultado de comportamientos altruistas o fruto de la negociación individual⁶.

Gran parte del debate internacional se ha dirigido a los efectos productivos de los envíos de la emigración en el desarrollo local. Si bien es cierto que hay un aumento en el consumo, parece que las familias receptoras incrementan su gasto en bienes duraderos y necesidades básicas como, para el caso latinoamericano, demuestran Fajnzylber y López⁷.

Numerosos estados han desarrollado políticas proactivas con base en las remesas como estrategia de obtención de capitales exteriores. Diversos estudios (Stark, Taylor y Yitzhaki, Taylor y Wyatt)⁸, muestran que las remesas operan como reequilibradores de las diferencias de rentas entre las comunidades receptoras ya que implican inversiones en educación, mejora de técnicas agrícolas o incluso motivan nuevas migraciones, facilitando una mayor accesibilidad a recursos de la sociedad.

Filipinas se constituyó como potencia exportadora de mano de obra a partir de los años setenta⁹. Tras la crisis del petróleo se enfrentaba a unas difíciles condiciones y una alta tasa de crecimiento demográfico, por lo que optó por dirigir su oferta hacia los países del Golfo necesitados de trabajadores para sus ambiciosos planes de infraestructuras. El gobierno del dictador Marcos creó en 1974 un programa marco de enrolamiento masivo de emigrantes. Lo que se presentaba como una solución temporal ante la coyuntura crítica no ha hecho sino expandirse en nuevos mercados en Oriente y el Sudeste asiático alimentando la movilidad. De unos miles al principio se ha pasado a casi un millón de emigrados anuales en el último lustro.

La crisis económica en algunos países de los considerados como «tigres asiáticos» generó una serie de devaluaciones para mantener el poder de las remesas¹⁰ que determinan las decisiones de retorno e inversión de la diáspora filipina:

⁶ Frédéric Docquier, «The Economics of Migrant's Remittances», *IZA discussion paper*, núm. 1.531, marzo, 2005.

⁷ Pablo Fajnzylber y J. Humberto López, *Closet or Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, Washington, Banco Mundial, 2007.

⁸ Oded Stark; Edward J. Taylor y Sholomo Yitzhaki, «Remittances and Inequality», *Journal of Development Economics*, vol. 28, núm. 3, 1988, pp. 309-322; Edward J. Taylor y T. J. Wyatt, «The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household Farm Economy», *Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 6, 1996.

⁹ Maruja Asis, *The Philippines. Culture of Migration*, MPI, 2006: <http://www.migrationinformation.org/USFocus/print.cfm?ID=364>.

¹⁰ Dean Yang, «International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks», *Ford School of Public Policy Working Paper Series 02-011*, University of Michigan, 2004.

«Los cambios favorables a los migrantes llevan a una mayor escolarización, reducen el trabajo infantil, e incrementan la inversión en educación en los hogares en origen. Tipos de cambio de divisa aún más favorables incrementan las horas trabajadas en autoempleo, y conducen a una mayor entrada en empresas de relativa intensidad de capital en las unidades familiares originarias de los emigrados.»

Por el momento, en lo que respecta a las remesas, las acciones de las agencias de cooperación han intentado generar más información sobre este ámbito, y han desarrollado iniciativas basadas en la reducción del coste de las transferencias, y en el desarrollo de la bancarización, o como en el caso español: «se han vinculado los sistemas financieros españoles con los de los países de recepción para que estos pongan a disposición del receptor de las remesas márgenes crediticios destinados a proyectos que le posibiliten mejorar sus expectativas de futuro»¹¹.

El microcrédito entra dentro de los instrumentos identificados para mejorar las condiciones y oportunidades socioeconómicas a nivel local. Diversos actores de la cooperación han promovido

esta herramienta que las altas instituciones financieras mundiales han hecho propia, entre ellas el Banco Mundial en su informe de desarrollo mundial de 2008 dedicado al medio rural. Para la cooperación española, en su primera inclusión del codesarrollo como herramienta propia:

«Los microcréditos son un instrumento destinado a financiar actividades productivas en el país de origen a personas que tienen dificultades para acceder a los procedimientos de financiación tradicionales, es decir, con ellos se apoya a la numerosa franja de población de los países con los que España coopera que, teniendo capacidad de trabajo, de esfuerzo y una potencialidad productiva, no tiene, sin embargo, acceso a los circuitos financieros clásicos¹².»

Es, en suma, «un instrumento de solidaridad comunitaria que permite el acceso al capital y potencia el ahorro entre las personas vulnerables». En palabras de Lacalle y otros¹³ se trata, en general, de préstamos individuales que se conceden preferentemente a personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social y financiera, «en base a la confianza hacia la persona y la viabilidad de los proyectos a financiar». En España,

¹¹ Rosario Pedrosa de Ornellas (DGPOLDE), «Migraciones y Desarrollo», *Jornadas Canarias de Codesarrollo*, 22 de febrero de 2008, véase: http://www.cucid.ulpgc.es/proyectos/jornadas_canarias_codesarrollo/documents/MAEC-DGPOL.pdf (último acceso 18-09-2009).

¹² Graciela Malgesini, «Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo», *Arxius*, núm. 5, noviembre, 2001, pp. 123-146.

¹³ Maricruz Lacalle; Silvia Rico; Javier Márquez y Jaime Durán, *Microcréditos e inmigración. Inserción sociolaboral en España y reducción de los flujos migratorios irregulares*, Foro Nantik, Cuaderno monográfico, núm. 7, septiembre, 2006.

se destinan a los sectores vulnerables de la sociedad como alternativa financiera:

«para la puesta en marcha de iniciativas económicas o pequeños negocios —microempresas—, que permitan generar una fuente regular de ingresos a través del autoempleo, convirtiéndose así en una herramienta para la inclusión y la mejora de sus condiciones de vida.»

Existe un amplio consenso internacional entre los países donantes, los receptores de la ayuda y las principales agencias internacionales, según el cual la despoblación del medio rural se ha identificado como una grave amenaza no sólo para el desarrollo sino para la propia sostenibilidad futura del planeta. El instituto italiano CeSPI¹⁴ considera que la relación entre cooperación al desarrollo y la gestión ordenada de las migraciones debería enfocarse teniendo en cuenta dos aspectos estrechamente relacionados: los factores que subyacen a la decisión de migrar y los nodos económicos, sociales y culturales que se establecen en el territorio transnacional migratorio. Respecto a los primeros, las variables que incrementan la expulsión, se sitúan cada vez con mayor importancia el impacto de la degradación ambiental sistemática en las áreas de origen, la prolongación de los conflictos, el empeoramiento de las condiciones so-

cioeconómicas de las poblaciones, la ruptura de los equilibrios socioculturales tradicionales y las altas tasa de crecimiento demográfico.

En la cooperación al desarrollo el microcrédito es por tanto una oportunidad para revertir la tendencia. Como establece el programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) proponiendo la promoción del «Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen, lo que estaría alineado con el objetivo de facilitar el retorno del inmigrante a su país de origen y de colaborar en el desarrollo del mismo»¹⁵.

La Administración General del Estado se otorga la capacidad de decisión sobre los criterios que regirán la concesión de estos créditos, y reserva a las entidades financieras la gestión de la línea de crédito «destinada a facilitar el inicio de actividades productivas en los países de origen» (Malgesini, 2001: 129).

Desde los países donantes donde se ha establecido la extensión de la cultura emprendedora como línea de base de un Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural¹⁶, el principio subyacente es que

¹⁴ Charbit Y. Popinter, «Migrations internationales et développement de l'Afrique. Proposition de formation et de recherche», CeSPI-SID, *Migration and Development: Opportunities and Challenges for Euro-African Relations*, Roma, 2006.

¹⁵ Malgesini, ob. cit. (2001: 129).

¹⁶ OCDE, 2005.

sólo se puede revertir la tendencia expulsora, manteniendo e incluso atrayendo población mediante la transformación de las debilidades estructurales en oportunidades generadoras de recursos que sean percibidos como una alternativa atractiva. Es decir, crear oportunidades en un clima facilitador.

Braun y Díaz Bonilla¹⁷ hablan de la necesidad de crear unas condiciones favorables que partiendo de la investigación y extensión de técnicas y productos, la promoción de una mayor coordinación entre los distintos eslabones de la cadena comercial y el fortalecimiento de las instituciones que aseguren la calidad y seguridad de los alimentos, se marque el objetivo de facilitar el acceso al crédito e instrumentos blandos para manejar el riesgo de las oscilaciones de precio del mercado y sobre todo el acceso a la propiedad de la tierra para pequeños agricultores. Condiciones de acceso que en muchos lugares del sur pasan por una reforma agraria, proveer de títulos a los asentamientos informales y un apoyo decidido a la mejora en el acceso al mercado de tierras. Las políticas en zonas rurales con una alta tasa de emigración deberían buscar el crear esa atmósfera propicia, especialmente en asistir cuando a causa del perfil migratorio la pirámide de edad y sexo sufre un fuerte desequilibrio, para que la gente que se

queda pueda fortalecer su forma de vida y reducir vulnerabilidad¹⁸.

Las características propias de esta nueva dinámica implican el situarse adecuadamente en el contexto económico, consolidar el tejido social existente participando de un clima social «cooperativo», definir estrategias integrales e instrumentos adecuados para llevarlas a cabo y sobre todo enraizar localmente el proyecto y contar con liderazgos apropiados para a partir de las realidades concretas hacer de las posibilidades palancas de desarrollo.

A inicios de la década de los noventa, la existencia de los bancos de desarrollo en general y de los agrícolas en particular fue materia de controversia por parte de los promotores de las políticas de liberalización financiera. Las críticas al modelo anterior señalaban que las políticas de crédito dirigido no habían cumplido con su objetivo de favorecer el desarrollo de los pequeños productores rurales, ya que en muchos casos los préstamos se habían destinado a favorecer a los sectores más modernos de la agricultura comercial. Asimismo, se criticó que la asignación de los recursos no se había sustentado en una correcta evaluación de los proyectos, habiéndose registrado en muchos casos interferencias de carácter político al momento

¹⁷ Joachim von Braun y Eugenio Díaz Bonilla, *Globalization of Food and Agriculture and the Poor*, Oxford University Press, 2008.

¹⁸ Arjan de Haan, «Migrants, Livelihoods and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies», *Social Development Working Paper*, núm. 4, Universidad de Sussex, 2000.

de tomar las decisiones. A ello se sumaron los desajustes entre las condiciones crediticias de carácter preferencial y el costo real del crédito. Esto arrojó resultados desfavorables en la solvencia financiera de dichas instituciones, las cuales pasaron a depender en gran medida de los fondos públicos.

Anna Ferro (responsable del proyecto *Fondation pour l'Afrique*, partenariat de seis socios: dos entidades financieras, dos ONG, y dos asociaciones de inmigrantes en Italia¹⁹) entiende que, por lo general, el problema es que las microfinanzas han conseguido afianzarse como estructuras cercanas pero sus productos son demasiado costosos como para convertirse en esa alternativa que funda la facilitación de las necesidades económicas del desarrollo local con las sinergias positivas de la migración. Por un lado, la cuestión en época de crisis, como históricamente ha sucedido en otros casos supone el transformar el retorno en una oportunidad de capitalización en origen creando estructuras que, a la postre supongan una alternativa atractiva a la emigración.

El microcrédito es fuertemente cuestionado, por el propio CeSPI, como herramienta para canalizar las inversiones de los emigrados. Tampoco el sector agrícola es el más atractivo, como veremos

en los estudios de caso, concentrándose las remesas en el consumo diario de la familia, y siendo el sector inmobiliario el primer destinatario de inversiones, especialmente en las grandes ciudades, y en concreto en Dakar como primer destino del retorno, encontrándose también actividades especulativas o basadas en pequeños proyectos (panaderías, taxis o comercio).

Junto al microcrédito, el codesarrollo constituye otra de las líneas de acción de la cooperación abordadas en los estudios de caso del presente documento: si queremos reflexionar sobre las vinculaciones positivas entre migración y desarrollo no podemos dejar de hacer referencia al codesarrollo, fenómeno existente con anterioridad a su propia definición como concepto²⁰, dado que siempre ha sido una constante entre quienes emigraban el apoyo directo a los familiares que quedaban en el país de origen a través del envío de remesas, o la participación espontánea en el desarrollo de sus regiones de origen, individual o colectivamente, con mayor o menor grado de organización.

Es a partir de la elaboración política del concepto de codesarrollo cuando éste se institucionaliza y comienza a introducirse en las agendas nacionales e internacionales. Francia, país receptor de inmi-

¹⁹ www.cespi.it.

²⁰ Tal y como ha afirmado Carlos Gómez Gil en diversas ocasiones, el codesarrollo «ni es nuevo, ni es un invento occidental» (véase http://www.musol.org/ponencias_I_codes/Codesarrollo_Carlos_Gomez_Gil.pdf).

grantes por sus propias necesidades de mano de obra, cierra sus fronteras en 1974²¹ (excepto para determinadas ocupaciones que interesaban al estado galo) lo que iniciará el proceso de politización del fenómeno. Jean Pierre Cot, efímero ministro francés de Cooperación durante el gobierno de Mitterrand, popularizó el concepto de codesarrollo al comienzo de los años ochenta, proponiendo unas relaciones más equitativas entre Francia y África, ideas adelantadas a su tiempo que provocaron su dimisión²².

Durante el resto de la década, el codesarrollo se interpretó de forma diferente a como hoy lo entendemos, haciendo referencia a las relaciones entre Francia y algunos países emergentes (Argelia, México e India) enfocándose hacia la transferencia de conocimientos y tecnología, y hacia la provisión de mano de obra y de materias primas.

También en los años ochenta se formaliza el trabajo de las asociaciones de migrantes, en particular con una ley interna de 1981 que permite a los extranjeros re-

sidentes en Francia constituirse en asociación en las mismas condiciones que los franceses. El apoyo público a estas iniciativas se basó en las dos ideas siguientes: la ayuda al retorno puede contribuir a disminuir la presencia de extranjeros y al desarrollo de los países de origen, al mismo tiempo que limita la llegada de nuevos migrantes potenciales.

Así, en 1995 se pone en marcha el Plan de Desarrollo Local y Emigración (PDLM), a través del que se proponía a los migrantes dispuestos a regresar a su país, el desarrollo de un pequeño proyecto empresarial, ayudas financieras y acompañamiento por una ONG (consejos, apoyo técnico, etc.). Entre 1996 y 2000, se desarrollaron unos 400 proyectos en Malí y Senegal, buscando una mejora en las condiciones de reinserción e impactos en el desarrollo. En esa época, algunas ONG francesas como GRDR²³ ya estaban trabajando en codesarrollo con las asociaciones de migrantes en Francia.

En los años noventa, Sami Nair²⁴, en su «Informe de balance y orientación so-

²¹ Katrien de Muyck, *El caso francés: la primera política oficial de codesarrollo*, 2006, véase: http://www.codesarrollo-cideal.org/images/codesarrollo/VD_articulo_Katrien_Francia.pdf (último acceso 23-09-09). Se trataba de un contexto de crisis económica, auge político del Frente Nacional, nuevas restricciones para el acceso a la nacionalidad francesa, leyes con enfoque de «inmigración cero» (Leyes de Pasqua), etc.

²² Entrevista a Gustave Massiah, presidente del Centro de Investigación y de Información sobre el Desarrollo. Revista digital *Liberation*, véase <http://www.liberation.fr/economie/010197812-le-codeveloppement-un-alibi-pour-les-candidats> (último acceso 12-11-09).

²³ GRDR, Grupo de Investigación y Acción para el Desarrollo Rural, véase <http://www.grdr.org> (último acceso 12-11-09).

²⁴ Intelectual francés de origen argelino, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad París VII, en aquel momento Consejero Técnico encargado de Migración y Codesarrollo en el Ministerio del Interior francés.

bre la política de codesarrollo, vinculada a los flujos migratorios»²⁵ formula el concepto de codesarrollo estableciendo un marco teórico. Subyacía un interés prioritario en el control de flujos y la reducción del número de migrantes en Francia (que en aquel momento se consideraban excesivos), focalizando en los procesos de apoyo al retorno hacia el país de origen, aspectos que suscitaban críticas por parte de organizaciones sociales y asociaciones de migrantes, que le acusaron de justificar políticas restrictivas. No obstante, reconocía el papel de los migrantes en el desarrollo:

«Se trata de [...] integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de origen y el de destino, pudieran beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de destino»²⁶.

En esa misma línea, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en sus «Políticas y programas de retorno» de 1997, afirmaba:

«Es preciso contar con estructuras sólidas migratorias gubernamentales en los países de envío, acogida y tránsito, para encauzar programas nacionales de migración y en-

contrar soluciones mediante la cooperación internacional [...]. La ayuda internacional al comercio, la inversión y el desarrollo deberá destinarse y alcanzar países o regiones que generan migración [...]. Habrá que ampliar los programas destinados a facilitar el retorno voluntario de migrantes, incluyendo aquellos cuyas competencias promuevan el desarrollo»²⁷.

A partir de este momento, Francia introduce el concepto en su política de desarrollo. El 24 de abril de 1998, Francia crea la Delegación Interministerial para el Codesarrollo y las Migraciones, nombrando a Sami Nair delegado, encargado de la MICOMI (Misión Interministerial para el Codesarrollo y las Migraciones Internacionales) y con la misión de desarrollar la política de codesarrollo. Ese mismo año se seleccionan a Malí, Mauritania y Senegal como países piloto.

Las competencias en cooperación internacional e inmigración, que antes se repartían en tres ministerios, serían coordinadas por el nuevo órgano. Se continuó en la misma línea de favorecer el retorno, a través de diferentes iniciativas: el Grupo de Apoyo a la Microempresa creado en 1999 para apoyar a migrantes que desearan establecerse en su país de origen; el registro de asociaciones de migrantes y la crea-

²⁵ Sami Nair, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, 10 de diciembre de 1997, en www.codesarrollo-cideal.org.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Véase: <http://www.navarra.org/NR/rdonlyres/4AE56DD0-47C9-4663-9A2E-61F1BE1B6FC0/115867/contenidoGabrielaMalgesini1.pdf> (último acceso 7-09-09).

ción de una línea de financiación específica para las mismas; la firma de convenios de codesarrollo con los países de origen; el Programa Migraciones e Iniciativas Económicas (PMIE)²⁸, los Fondos de Solidaridad Prioritaria (FSP)²⁹, etc. En 2002 se constituye el FORIM (Fórum de las Asociaciones de Migrantes, que reúne a 52 federaciones) que pretende vincular a las asociaciones de migrantes con las grandes ONG nacionales de desarrollo (como *Coordination Sud*, o el Centro de Investigación e Información para el Desarrollo —CRID—).

A nivel Europeo, el Tratado de Ámsterdam (mayo de 1999) había dotado a la Unión Europea de competencias en materia de inmigración y asilo. El Plan de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos³⁰, de las Naciones Unidas, y la Cumbre de Tampere de 1999 definían una nueva aproximación integral al fenómeno migratorio, afirmando la necesidad de acabar con políticas migratorias restrictivas y a corto plazo basadas sólo en los intereses de los países de acogida, reemplazándolas por un enfoque a largo plazo integrante de una estrategia más amplia. En el docu-

mento de conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, tras dicha cumbre, se incluye ya el término codesarrollo³¹.

En el año 2000, el panorama socioeconómico y político en España se acercaba a la definición francesa de codesarrollo como política: la Ley orgánica 8/2000, que en medio de polémicas y debates suplanta a la Ley orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (más conocida como Ley de Extranjería), defendía el mismo enfoque que las Leyes de Pasqua de Francia en 1993 (restricciones de derechos y libertades de los extranjeros).

Así, en el Plan GRECO 2001-2004, el codesarrollo se menciona por primera vez en España, pero más vinculado a las políticas migratorias que al desarrollo. A partir de ese momento el concepto se incluye en distintos planes autonómicos o municipales de inmigración³², como Cataluña o el País Vasco, si bien desde 1996 algunas entidades como el *Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament* ya habían iniciado intervenciones pioneras en codesarrollo con los migrantes establecidos en Cataluña, la ma-

²⁸ PMIE, véase: <http://www.pseau.org/pmie> (último acceso 10-11-09).

²⁹ http://www.diplomatie.gouv.fr/es/accion-francia_217/cooperacion-al-desarrollo_337/fondo-solidaridad-prioritaria_1183/index.html.

³⁰ Véase: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument).

³¹ Véase: <http://www.iemed.org/cd1/documents/Documents%20a%20linkar/Mesa%20de%20debate/Pais%20Vasco%20Mesa%20de%20debate%20%20sobre%20codesarrollo%20conclusiones.pdf>.

³² Carlos Giménez, *Migraciones y desarrollo. Estudios de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos*, CECOD, 2004, véase: http://www.cecod.net/Migraciones_Desarrollo.Partel.pdf.

por parte procedentes de la región de Kolda, en Senegal³³ con un enfoque particular.

La Unión Europea acuerda en 2004 la redacción del documento AENEAS³⁴, cuyo objetivo expreso seguía siendo la mejora de la gestión de los flujos migratorios, recogiendo medidas relativas al retorno de inmigrantes, al registro de inmigrantes, refugiados y desplazados, y al control fronterizo. El Parlamento Europeo manifiesta que el programa AENEAS (así como otros que lo sustituyan) deberá ponerse al servicio de la estrategia de desarrollo, en particular mediante la financiación de acciones de codesarrollo.

En España no se define una estrategia en migración y desarrollo hasta el Plan Director 2005-2008, en el que se muestra interés por mejorar la calidad de la ayuda y por trabajar hacia la coherencia de políticas, apuntándose diferentes medidas que pretenden maximizar los beneficios de la migración en el desarrollo, tanto en los países de origen, como en los de tránsito y destino, haciendo especial hincapié en los principales países origen de la migración hacia España, Marruecos y Ecuador. El

codesarrollo se recoge en el capítulo 8 sobre Calidad de la Ayuda, como un punto más en la coherencia de políticas. Entre las líneas de actuación³⁵ que orientan este enfoque, se señalan: enfoques cualitativos del fenómeno migratorio, promoción económica y de las pequeñas empresas, promoción de la participación de los migrantes a través del codesarrollo como vía para la integración, diseño de modelos de retorno dignos e impulso de las actuaciones sobre utilización racional de las remesas.

En diciembre de 2007, el Grupo de Trabajo de Codesarrollo, del Consejo de Cooperación al Desarrollo del MAEC, elaboró el Documento de Consenso sobre Codesarrollo³⁶, en el que se profundiza específicamente en este nuevo ámbito aportando pautas para la intervención pública y privada, lo que indica un interés en su aplicación práctica. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actual Ministerio de Trabajo e Inmigración) señala el codesarrollo como una de las áreas de intervención, siendo el objetivo 8 del Plan «fomentar políticas y experiencias de codesarro-

³³ El presente informe recoge un estudio de caso sobre codesarrollo en Kolda.

³⁴ Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (AENEAS).

³⁵ MAEC-AECID, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, p. 117.

³⁶ MAEC-AECID, 2007, *Documento de Consenso sobre Codesarrollo*, Consejo de Cooperación, véase: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Documento%20de%20Consenso.pdf> (último acceso 25-09-09).

llo con los países origen de la inmigración»³⁷.

En 2008 se firma el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo³⁸ estableciendo, entre otros compromisos, el fomento de las sinergias positivas entre migraciones y desarrollo. Sin embargo, en 2008 el Parlamento Europeo aprobaba la Directiva del Retorno, que supone más medidas de recorte de derechos y libertades para los migrantes, facilita el retorno a través de diferentes medidas, y endurece las condiciones de entrada al espacio europeo. Por ello, las organizaciones sociales y asociaciones de migrantes alertaron acerca del riesgo de volver a un enfoque del codesarrollo centrado en el retorno y en los beneficios de los países de acogida, retrocediendo en los avances realizados.

El codesarrollo se encuentra por lo tanto sometido a dos presiones: por un lado la visión europea, que da prioridad a la gestión de flujos migratorios, y por el otro lado, la visión de las organizaciones y sociedad civil, que demandan un enfoque centrado en el papel de los migrantes en el desarrollo. Tal y como afirma Enric Royo, de CIDOB: «En Cataluña y en el ámbito local, al igual que ocurre en el seno de Naciones Unidas, se enfa-

tiza más el papel del inmigrante-individuo o el colectivo-diáspora mientras que los gobiernos estatales plantean, como el francés, el papel esencial del Estado»³⁹.

Progresivamente, la experiencia francesa en el codesarrollo ha venido consolidándose como modelo para otros países europeos, tal y como recoge Silvia Rey Pedreira⁴⁰: El Reino Unido está principalmente interesado en los posibles beneficios para el desarrollo que representa la migración circular y en cómo podría fomentarse el retorno temporal de migrantes, por ejemplo, mediante la obtención de excedencias en el empleo en el país receptor, o a través del desarrollo de estructuras adecuadas para los migrantes en sus países de origen. Para otros países como Grecia, se pretende incorporar la migración en la agenda del desarrollo, a través de permisos especiales para estudiantes, con el propósito de que puedan regresar posteriormente a su país de origen, evitando la fuga de cerebros.

En países como Alemania, Holanda, y Bélgica, existen, desde los años ochenta, programas para la ayuda al retorno, y dentro de éstos, sólo algunas iniciativas vinculan el retorno a ciertos compo-

³⁷ PECE, *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, MTIN, véase: <http://www.mtin.es/es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PEClespanol.pdf>.

³⁸ Véase: http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_ES.pdf.

³⁹ Enric Royo, *Codesarrollo: ¿los riesgos de una tendencia?*, CIDOB, véase: http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/desarrollo/codesarrollo_los_riesgos_de_una_tendencia.

⁴⁰ Silvia Rey Pedreira, *El codesarrollo: instrumentos, metodología y buenas prácticas*, CIDEAL, 2006. Véase: http://www.codesarrollo-cideal.org/images/codesarrollo/CP_articulo_silvia_rey.pdf (último acceso 12-11-09).

centes de la cooperación. Las ayudas al retorno incluían una subvención para las iniciativas de creación de actividades productivas en el país de origen de los migrantes retornados (por ejemplo, el programa holandés REMPLOD, *Reintegration of Emigrant Manpower and the Promotion of Local Opportunities for Development*, que fomentaba el desarrollo rural⁴¹). Alemania ha priorizado el apoyo al retorno para los profesionales, insistiendo en la capitalización del conocimiento, y desarrollando el programa «Migración y Desarrollo». Este programa se ha llevado a la práctica con los migrantes turcos y a través de la cooperación descentralizada⁴².

Bélgica también ha centrado sus iniciativas relacionadas con la migración y el desarrollo en el apoyo al retorno, existiendo financiaciones especiales y acompañamiento para aquellos migrantes que desean desarrollar una iniciativa productiva en su país de origen o en un tercer país en desarrollo. Sin embargo, otras iniciativas dan cabida al codesarrollo, aunque por el momento no se refieren explícitamente a dicho término, sino que denominan a ese ámbito como

«política de inmigración, integración y desarrollo». Se ha potenciado la relación entre organizaciones de migrantes y organizaciones de desarrollo, y se favorece el trabajo con contrapartes y a través de la cooperación descentralizada. Principalmente, dos grandes ONG trabajan en codesarrollo con programas en las comunidades de origen de los migrantes (tanto América Latina como en África Occidental y Central), OCIV (*Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen*)⁴³ y CIRES (*Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers*)⁴⁴, ambas apoyadas por organizaciones francesas. Concretamente, el Senado belga aboga por proyectos pequeños pero efectivos, bien alineados con las políticas de desarrollo locales, que refuercen las capacidades de las asociaciones de migrantes, y que presten especial atención al enfoque de género y a la transferencia de buenas prácticas⁴⁵.

Por otra parte, cabe destacar las experiencias de México y Estados Unidos, que a través de la Sociedad para la Prosperidad (*Partnership for Prosperity*)⁴⁶ establecieron un complejo acuerdo en

⁴¹ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores Holandés: «Migration and Aid Development Policies», en www.emz-berlin.de/projekte_e/pj41_pdf/Aumueller_migdev y «Development and Migration, Policy Memorandum» en http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=DCC61ADBCDD44A089C3DF016FABC7DF0X3X44151X55.

⁴² IESS, *Impact of Migration from the Mediterranean on European Security*, véase: <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=145> (último acceso 14-11-09).

⁴³ Centro para la Integración de los Refugiados.

⁴⁴ Coordinación e iniciativas para y con los refugiados y extranjeros.

⁴⁵ Véase: www.senat.be (último acceso 13-11-09).

⁴⁶ Véanse: http://www.p4pworks.org/p4p_us.php y <http://p4p.presidencia.gob.mx/>.

materia de codesarrollo, incluyendo medidas relacionadas con los capitales (cooperación en materia de servicios financieros, mercado de remesas, acceso al sector económico formal), la vivienda en México y EE UU, la cooperación para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, medidas orientadas a la capacitación de recursos humanos y al desarrollo rural, cooperación a través de inversiones estadounidenses en México, etc. Tal y como lo explica Graciela Malgesini⁴⁷, las negociaciones del acuerdo se enmarcaron en el contexto de la aprobación de una ley de extranjería que pretendía regularizar a siete millones de mexicanos, por lo que sitúa esta intervención en el enfoque global del fenómeno migratorio.

Actualmente, la cooperación española trabaja en codesarrollo sobre todo a través de la cooperación descentralizada, ya que los municipios presentan una serie de características que favorecen el desarrollo de estas iniciativas: mayor cercanía a la población, contacto directo con los migrantes residentes en el municipio,

margen de intervención más flexible que la cooperación centralizada, y experiencia propia sobre la descentralización, susceptible de ser compartida con las comunidades de los países en desarrollo que están atravesando los mismos procesos (dicha descentralización puede favorecer los procesos de desarrollo local vinculados a una mejora en la gobernanza, participación, etc.). Además de las financiaciones locales y regionales, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID— financia proyectos de codesarrollo ejecutados por ONGD (Comisión Española de Ayuda al Refugiado —CEAR—, Consorcio de Entidades para la Acción con Migrantes —CEPAIM—⁴⁸, CRUZ ROJA, Movimiento por la Paz —MPDL—), la mayor parte de ellos en América Latina, si bien progresivamente se están desarrollando en Magreb y África Occidental.

Actualmente, Francia se desmarca del caso español, puesto que optó por coordinar y centralizar todas sus acciones de codesarrollo en países de origen a tra-

⁴⁷ Graciela Malgesini y otros, *Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él*, Madrid, CIDEAL, 2007, p. 45.

⁴⁸ CEPAIM (Consorcio de Entidades para la Acción con Migrantes) es una de las pocas entidades que trabajaba previamente con inmigración, y que comenzó a desarrollar proyectos de codesarrollo por iniciativa de los propios migrantes trabajadores de la entidad o usuarios, tal y como nos comentaba Nabil Mesli, Responsable del Área de Cooperación y Codesarrollo (Comunicación personal, Madrid, 11-08-09). El oportunismo ha generado que muchas entidades sin experiencia en inmigración hayan accedido a financiación para intervenir en codesarrollo, lo que sin duda a posteriori repercute en la eficacia y el impacto de los proyectos. Y otras entidades que sí poseen experiencia en el trabajo con inmigración no son capaces de capitalizarla ni hacen partícipes a los migrantes usuarios de sus programas en las líneas de codesarrollo de la entidad, dando lugar a situaciones en las que programas de acogida y programas de codesarrollo no se conectan de modo alguno.

vés del proyecto Iniciativas de Codesarrollo (dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores Francés), puesto en marcha en Senegal a través de un convenio firmado en 2006, estando prevista su ampliación a otros países origen de los migrantes radicados en Francia⁴⁹. El proyecto se propone el apoyo a iniciativas productivas de los migrantes, la movilización de la elite de la diáspora, el desarrollo local en regiones de origen, la implementación del Fondo de Solidaridad Prioritario (FSP), etc.

El nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, recoge una serie de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias, centradas en el fomento de las sinergias positivas entre migraciones y desarrollo (apoyo al codesarrollo y al vínculo de las diásporas con sus regiones de origen, disminución del impacto negativo de la fuga de cerebros a través de medidas que fomenten el arraigo, etc.), y en el fortalecimiento institucional en origen (apoyo a servicios públicos nacionales y locales de información y gestión de las migraciones, apoyo a las políticas públicas de formación y empleo, etc.)⁵⁰. Otra de las actuaciones recogidas en este Plan Director hace referencia a la potenciación del impacto positivo de las remesas en el desarrollo, que como ya hemos señalado,

son un elemento determinante en las modalidades de intervención que vinculan migración y desarrollo: tanto en microcréditos como en codesarrollo, pueden colaborar a la ampliación y sostenimiento de los proyectos, dando lugar también a proyectos híbridos que persiguen el desarrollo local⁵¹.

Muchos autores han analizado el impacto negativo de las líneas de acción que hemos ido mencionando. A pesar de sus virtudes, se desconfía del impacto que puedan generar las remesas en el desarrollo, entre otros motivos porque establecen relaciones de dependencia, desincentivan el desarrollo de otras actividades generadoras de ingresos, no permiten la redistribución de la riqueza, generan desigualdades, y pueden ser inestables (en función de las condiciones del país de acogida del migrante).

Esta misma naturaleza jánica del fenómeno es compartida por el codesarrollo, cuya imagen actual sigue siendo ambigua: continúa dependiendo de cuestiones coyunturales y del «corto plazo», y a pesar de su reconocida eficacia, se sigue considerando una «nueva» forma de actuación en experimentación (más de una década después del establecimiento del concepto), lo que debe

⁴⁹ También se ha desarrollado en Comores.

⁵⁰ MAEC-AECID, *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, p. 156.

⁵¹ Como es el caso del proyecto «Mejora de las condiciones económicas y sociales y promoción del liderazgo femenino en comunidades rurales desfavorecidas con alta migración a la Comunidad de Madrid» desarrollado en Colombia, y recogido como estudio de caso en el presente informe.

prevenirnos sobre sus posibles instrumentalizaciones.

Sólo la definición de una estrategia estable y coherente a largo plazo puede permitir desarrollar el potencial del concepto, sobre todo en lo referido a la creación de nuevas estructuras de intercambio y diálogo más horizontales, que

faciliten todo tipo de transferencias (políticas, económicas, sociales, culturales y simbólicas). Y esto sólo será posible si existe una voluntad política real de trabajar para el desarrollo, mejorando las políticas de integración de los migrantes en los países de acogida, y favoreciendo un enfoque transversal de derechos.