

Los ODS y la sociedad civil migrante El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España

Joan LACOMBA
joan.lacomba@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

Isabel ROYO
isabel.royo@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

The SDGs and the migrant civil society. The fit of immigrant associations in the policies of cooperation for development in Spain

ResumeAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Metodología y fuentes**
- 3. La sociedad civil migrante en la Agenda Internacional de Desarrollo**
- 4. Sociedad civil migrante y codesarrollo en España**
 - 4.1. El codesarrollo y los migrantes en las políticas estatales**
 - 4.2. El codesarrollo y los migrantes en las políticas autonómicas de cooperación**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Los ODS y la sociedad civil migrante

El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España

Joan LACOMBA
joan.lacomba@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

Isabel ROYO
isabel.royo@uv.es
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Valencia
(España)

The SDGs and the migrant civil society. The fit of immigrant associations in the policies of cooperation for development in Spain

Cite as/Citar como:

Lacomba J, Royo I (2020). Los ODS y la sociedad civil migrante. El encaje de las asociaciones de inmigrantes en las políticas de cooperación al desarrollo en España. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 9(1):232-257.
DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.458

Resumen

La cooperación española introdujo en el pasado reciente nuevas políticas de vinculación entre migración y desarrollo bajo la denominación de «codesarrollo». Uno de los elementos centrales de esta nueva vía en la política de cooperación fue la promoción del papel de los inmigrantes como agentes de desarrollo, así como la potenciación de las relaciones entre ONGD y asociaciones de inmigrantes, constituidas estas últimas en un nuevo actor de la sociedad civil española. El objetivo de este artículo es realizar un balance de los resultados de esta política —de modo particular en el ámbito autonómico—, mostrando cómo, pese a la amplia expectativa que generó en términos de una novedosa estructura de oportunidad política, el codesarrollo habría tenido unos resultados más bien limitados. Para ello, nos basamos en las evidencias de dos proyectos de investigación a escala nacional, y el análisis de los planes y convocatorias estatales y de las comunidades autónomas españolas en materia de cooperación al desarrollo.

Palabras clave: sociedad civil, migraciones, cooperación al desarrollo, codesarrollo, políticas públicas.

Abstract

Spanish cooperation introduced in the recent past new policies linking migration and development under the name of «co-development». One of the novel elements of codevelopment was the promotion of the role of immigrants as agents of development, as well as the strengthening of relations between NGOs and immigrant associations, constituted the latter in a new actor of Spanish civil society. The objective of this article is to make a balance of the results of this policy —particularly in the autonomous sphere—, showing how, despite the broad expectation that it generated in terms of a novel structure of political opportunity, the codevelopment would have had some rather limited results. For this, we rely on the evidence of two research projects at national level, and the analysis of the plans and calls of the Spanish autonomous communities in development cooperation.

Keywords: civil society, migrations, cooperation for development, co-development, public policies.

1 Introducción

El debate sobre la política de codesarrollo cobra actualidad en tanto que la Agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) o el Pacto Mundial sobre las Migraciones han vuelto a destacar el papel de las diásporas y la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo que permite que se vuelva a colocar el foco en la posibilidad de articular políticas que potencien el papel de los inmigrantes y sus organizaciones. Precisamente, uno de los elementos centrales de la Agenda 2030 de Naciones Unidas es el papel que otorga a la sociedad civil en el logro de los ODS. Su objetivo número 17 se propone, precisamente, fortalecer los medios de ejecución de la Agenda a través de las alianzas entre los Gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Aunque la Agenda no detalla quiénes son exactamente los integrantes de la sociedad civil, hemos venido asumiendo la centralidad de las ONG como actores principales del desarrollo social y, muy en particular, de la cooperación internacional para el desarrollo en la figura de las ONGD. No obstante, otros actores emergentes han venido también adquiriendo y reclamando un mayor protagonismo y reconocimiento en el ámbito de la sociedad civil y la cooperación al desarrollo. Sería este último el caso de las organizaciones de lo que se ha venido conociendo como «sociedad civil migrante», tanto en el conjunto internacional como, de un modo muy particular, en España. En este artículo, emplearemos la expresión «sociedad civil migrante» para referirnos a las asociaciones de inmigrantes que, en España, se habrían incorporado de modo activo al entramado de la sociedad civil, sumándose a las entidades de base nacional preexistentes, y ampliando y diversificando así el campo de las organizaciones de desarrollo.

De acuerdo con Jonathan Fox, que acuñó la expresión de «sociedad civil migrante», a partir de la experiencia de la migración mexicana en Estados Unidos, nos estaríamos refiriendo, fundamentalmente, a cuatro ámbitos de acción colectiva: *a)* organizaciones de base cuyos miembros y dirigentes son migrantes, *b)* medios de comunicación de y para migrantes, *c)* ONG conducidas por migrantes y *d)* espacios públicos autónomos de migrantes (Fox 2005, p. 42). No obstante, los dos componentes principales a los que se refiere la noción de «sociedad civil migrante», y que vienen siendo objeto cada vez más frecuente de la investigación académica, serían las organizaciones de base de los mismos migrantes y las organizaciones de la sociedad civil local, que han sido transformadas por la participación y el liderazgo de los migrantes (Fox 2005, p. 46). Ambos tipos de organizaciones han adquirido un papel significativo, no solo en la defensa de los derechos de los migrantes o en la atención de sus necesidades en los países de asentamiento, sino también en el desarrollo de sus sociedades de origen, a través de iniciativas de distinto orden, tanto formales como informales, que pueden pro-

ducir efectos económicos, sociales y políticos. En este sentido, el papel de las diásporas migrantes en el desarrollo ha despertado un notable interés científico y político en los últimos años (Nyberg-Sørensen *et al.* 2002, Portes *et al.* 2006, De Haas 2010, International Organisation for Migration 2013).

En el caso español, el protagonismo adquirido por la sociedad civil migrante y su papel en el ámbito de la cooperación al desarrollo se habría puesto de manifiesto, de un lado, en una serie de estudios,¹ que han centrado su interés en la materia (Giménez *et al.* 2006, Ostergaard 2011, Aboussi 2012) y, sobre todo, en el diseño de nuevas políticas, que se han visto plasmadas en los planes estatales de cooperación al desarrollo (Planes Directores de Cooperación) y migración (Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración), así como en un número importante de planes autonómicos.

En este artículo, ponemos el foco en el análisis de las políticas oficiales de cooperación al desarrollo españolas (nivel estatal y nivel descentralizado), a través de la revisión de los planes y las convocatorias públicas que han tratado de establecer sinergias positivas entre las migraciones y el desarrollo atendiendo, de modo especial, a los territorios en los que dichas políticas se han proyectado —aunque sea de modo temporal—, bajo el paraguas del codesarrollo.² Igualmente, tratamos de identificar las oportunidades que, en este marco, se habrían generado para las asociaciones de inmigrantes, pero también las amenazas implícitas en los escenarios político-institucionales, en relación con su papel como coactores desde el ámbito de la sociedad civil y sus vínculos con las ONGD. Nuestra principal hipótesis pasa por creer que existe un importante desajuste entre las expectativas generadas por las nuevas orientaciones políticas en materia de migración y desarrollo y la realidad del papel de la sociedad civil migrante, al tiempo que se ha producido un significativo debilitamiento de la inicial apuesta política por el codesarrollo.

De hecho, la inicial apuesta política por el codesarrollo, dando por hecho la existencia de una vinculación positiva entre migración y desarrollo y el papel activo de los migrantes en ese ámbito, también se ha enfrentado a críticas y dudas en torno a su oportunidad, tanto en el ámbito nacional (Gómez Gil 2005) como internacional (Faist 2008). En primer lugar, académicos y miembros de organizaciones sociales han venido asociando el codesarrollo impulsado desde las administraciones —codesarrollo desde arriba— a las preocupaciones securitarias y a la cuestión del retorno de los migrantes, tanto dentro como fuera de España; por ejemplo, en Francia, las críticas al codesarrollo también fueron frecuentes desde sus inicios (el mismo origen del codesarrollo como concepto y como política de Estado se sitúa en Francia) y, como nos indica Bayart, aunque el codesarrollo estuviese inicialmente destinado a asociar la sociedad civil y los migrantes con la ayuda pública al desarrollo, este se habría transformado progresivamente en lo que él denomina un

¹ La mayor parte de las investigaciones académicas en torno al codesarrollo —sin ser muy numerosas— se realizaron en los momentos de su auge. Sin embargo, una vez que el codesarrollo comenzó a mostrar sus limitaciones el número de estudios se habría reducido considerablemente, siendo muy pocos aquellos que han realizado un balance crítico sobre esta política. Véase, en fechas más recientes, el trabajo de Garreta y Llevot (2017).

² Aunque el codesarrollo no cuenta con una definición unívoca, este se ha entendido de modo genérico como una forma de vincular positivamente las migraciones y el desarrollo y, de un modo más específico, como una modalidad de cooperación al desarrollo, destinada a implicar a los migrantes en el desarrollo de los países de origen, al tiempo que facilitar su integración en la sociedad de acogida.

«dispositivo antimigratorio» (Bayart 2007, p. 26). Sobre esta cuestión ahonda Daum, que destaca la ambigüedad entre desarrollo de los países de origen y gestión de flujos migratorios, y para quien el codesarrollo oficial parece estar, más bien, orientado a organizar la colaboración de los Estados de origen en el control de la inmigración con una vocación represiva (Daum 2008, p. 58). En España, las críticas han procedido, sobre todo, del ámbito de las ONGD, que han visto en el codesarrollo un cuestionamiento de la cooperación al desarrollo convencional y del propio papel de las organizaciones (Gómez Gil 2005).

Dichas críticas han generado también, a menudo, tensiones entre el mundo de la cooperación oficial y el de la no oficial, es decir, entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el codesarrollo ha experimentado un rápido e intenso recorrido, en el que se habría pasado, en poco más de quince años, de la desconfianza inicial de las asociaciones de inmigrantes —y también de muchas ONGD—, característica de la primera década del siglo XXI (cuando el codesarrollo era visto como instrumento para facilitar el retorno de los inmigrantes, o cuando las ONGD veían en las asociaciones de inmigrantes a un posible competidor), a una etapa —a mediados de esa misma década— en la que gran parte de las asociaciones de inmigrantes y las mismas ONGD accedieron a participar en la implementación de proyectos, o bien impulsaron plataformas que, sin renunciar al codesarrollo, sí plantearon una vigilancia sobre este (por ejemplo, la creación, en 2007, de la Red de Asociaciones de Inmigrantes por el Codesarrollo [Redco]). Finalmente, en los momentos en los que el codesarrollo se decía que había alcanzado su etapa de madurez, la crisis económica que afectó a España a partir de finales de la primera década rebajó notablemente las expectativas en torno a su viabilidad, hasta el punto de que comenzó a hablarse del fin del codesarrollo y, de hecho, el término ha caído prácticamente en desuso. Si bien las críticas iniciales al codesarrollo parecían haber reducido su intensidad, y tanto instituciones públicas como organizaciones de la sociedad civil veían en el codesarrollo una oportunidad para incidir en el desarrollo desde esquemas diferentes a los de la cooperación al desarrollo más clásica, los reajustes operados con la crisis han comportado una notable reducción de los presupuestos públicos en el campo de la cooperación, generando importantes dificultades para muchas de las organizaciones sociales.

Para abordar todas estas cuestiones, en el segundo epígrafe, detallamos las fuentes y metodología empleada para la obtención de los datos que sirven de base para la elaboración del artículo. A continuación, presentamos la evolución del tratamiento de los vínculos entre migración y desarrollo y el papel de las diásporas en el contexto de las iniciativas internacionales de los últimos tiempos para, posteriormente (cuarto epígrafe), hacer lo propio en el ámbito de las políticas españolas. En el quinto epígrafe, entramos en

el análisis de las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo y el lugar otorgado al codesarrollo y las asociaciones de inmigrantes. Por último, destacamos una serie de conclusiones en torno al protagonismo de la sociedad civil migrante, en el contexto de las políticas españolas de cooperación al desarrollo y las líneas marcadas por los ODS.

2 Metodología y fuentes

El presente artículo toma como base dos estudios sobre asociaciones de inmigrantes y sobre ONGD en España financiados en el marco de la convocatoria ministerial de proyectos de I + D + i Retos Investigación. El primer estudio se llevó a cabo entre los años 2012 y 2014, con el objetivo de conocer el panorama asociativo inmigrante y el papel de las asociaciones en el desarrollo de los países de origen. El principal instrumento de dicho estudio fue una encuesta a 206 asociaciones de migrantes de ocho países (Argelia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Mali, Marruecos, Rumanía y Senegal), de entre las 852 asociaciones identificadas tras un barrido de los registros oficiales y no oficiales (un 24 % del total). La encuesta se implementó a comienzos del año 2013 y se administró tanto vía *online* como por vía telefónica. El cuestionario empleado recogió datos generales sobre las asociaciones, sus actividades en España, actividades en el país de origen, actividades en el país de origen con relación directa con el desarrollo y actividades en el país de origen, definidas específicamente como codesarrollo. Posteriormente, la encuesta se complementó con 50 entrevistas en profundidad a líderes de las asociaciones que habían manifestado mantener acciones de desarrollo en sus países de origen.

Tras ese primer estudio, pusimos en marcha una segunda investigación,³ para conocer con mayor detalle el papel de las ONGD como actores estratégicos en el campo del desarrollo y sus relaciones con las asociaciones de inmigrantes en ese espacio. En este segundo estudio, desarrollado entre los años 2016 y 2018, volvimos a llevar a cabo una nueva encuesta, dirigida en esta ocasión a las ONGD. El universo de la encuesta fueron las 2072 ONGD inscritas en el registro de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid), a fecha del 12 de octubre de 2016. De ellas se encuestó a 332 ONGD (un 16 % del total), a partir de una muestra estratificada territorialmente por comunidades autónomas, lo que equivale a una muestra significativa, con una estimación de error del 4,9 % y un grado de confianza del 95 %. El trabajo de campo de encuesta se desarrolló en dos fases con estrategias diferenciadas: a) una primera fase de encuesta *online*, en la que se mandó un cuestionario a todo el universo de las ONGD incluidas en el registro de Aecid que contaban con correo electrónico, mediante el

3 Este primer estudio se tituló «Díasporas y codesarrollo desde España. El papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen» (CSO2011-22686). Fue financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y llevado a cabo, entre los años 2012 y 2014, «el aporte del asociacionismo migrante a la sociedad civil española». En cuanto al segundo proyecto, con el título de «Nuevos modelos organizativos y de relación con las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo» (CSO2015-66181-R), fue financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Feder y se extendió entre los años 2016 y 2018.

empleo de la aplicación informática Lime Survey —la encuesta fue implementada entre los meses de febrero y marzo de 2017, y se obtuvo un total de 108 respuestas—; *b*) una segunda fase de encuesta telefónica, en la que se contactó, de manera aleatoria, con aquellas ONGD incluidas en el registro de Aecid que contasen con teléfono y que no hubiesen contestado *vía online*, hasta completar la muestra territorial. La encuesta fue implementada entre los meses de abril y mayo de 2017, y se obtuvo un total de 224 respuestas. Posteriormente, se requirió información complementaria sobre sus proyectos a todas las ONGD que manifestaron en la encuesta haber mantenido relaciones de colaboración con asociaciones de inmigrantes, hasta completar 46 fichas con experiencias que mostraban el trabajo conjunto entre ambos tipos de entidades.

La información obtenida a partir de las encuestas y entrevistas desplegadas en el marco de esos dos estudios nos ha permitido obtener una visión general del mapa de las entidades vinculadas a los ámbitos de la migración y el desarrollo en España, así como un conocimiento más preciso del papel de las asociaciones de inmigrantes y las ONGD, en especial en cuanto al grado y el tipo de relaciones existentes entre ellas.

Paralelamente, durante el proceso de elaboración de ambos estudios, se procedió a un análisis de las políticas públicas españolas de cooperación al desarrollo, vinculadas con las migraciones y desplegadas desde el año 2000 hasta la actualidad, que tomamos como base principal para la elaboración de este artículo. Por un lado, se han revisado los cinco planes estatales de cooperación al desarrollo (planes directores) y los dos planes nacionales de migración (planes estratégicos de ciudadanía e integración), habidos hasta hoy, con el fin de evaluar la evolución en el tratamiento de la vinculación entre migración y desarrollo y la centralidad del codesarrollo, así como analizar el papel otorgado a la sociedad civil, y a las asociaciones de inmigrantes de modo particular, en el marco de los planes oficiales. Por otro lado, se ha realizado un análisis comparativo de las políticas de cooperación al desarrollo en el ámbito autonómico (17 comunidades autónomas), a través de la revisión de los distintos planes, y las resoluciones de las convocatorias públicas de proyectos de cooperación al desarrollo de las diferentes comunidades autónomas españolas, con el fin de tratar de determinar qué grado de protagonismo habrían adquirido las asociaciones de inmigrantes en el contexto de la cooperación al desarrollo, así como en las nuevas políticas de codesarrollo en aquellas comunidades autónomas que han empleado expresamente esta denominación. Para ello, se ha procedido a una sistemática revisión de las resoluciones de convocatorias autonómicas de proyectos de cooperación al desarrollo y, en su caso, codesarrollo, a partir del año 2005 (fecha en la que el codesarrollo se incorpora a la política oficial en el II Plan Director de la Cooperación Española), a la búsqueda de asociaciones de inmigrantes beneficiarias.

3

La sociedad civil migrante en la Agenda Internacional de Desarrollo

Si alejamos el foco más allá del territorio nacional, los debates sobre el vínculo entre migración y desarrollo han venido ocupando un importante lugar en los foros internacionales durante las dos últimas décadas (Delgado y Márquez 2007). A lo largo de este tiempo, se ha ido fraguando un cierto consenso en las instituciones internacionales, y entre muchas de las organizaciones sociales, en torno a la necesidad de reforzar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo e impulsar la participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen. No obstante, la discusión en torno a la vinculación de la migración y el desarrollo, así como la misma orientación inicial del codesarrollo, se habrían planteado, sobre todo, en relación con la migración de carácter laboral. Sin embargo, muy recientemente, al calor de la crisis de los refugiados y el incremento de las migraciones forzadas, se han incorporado nuevos elementos de discusión y nuevas orientaciones políticas, que viran hacia un reforzamiento de la vinculación entre ayuda al desarrollo y control de la migración (uno de sus exponentes sería el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para África), donde los Estados de origen y recepción adquieren un mayor protagonismo en detrimento de las organizaciones de la sociedad civil y, de modo especial, de las asociaciones de migrantes (Nyberg-Sørensen *et al.* 2016).

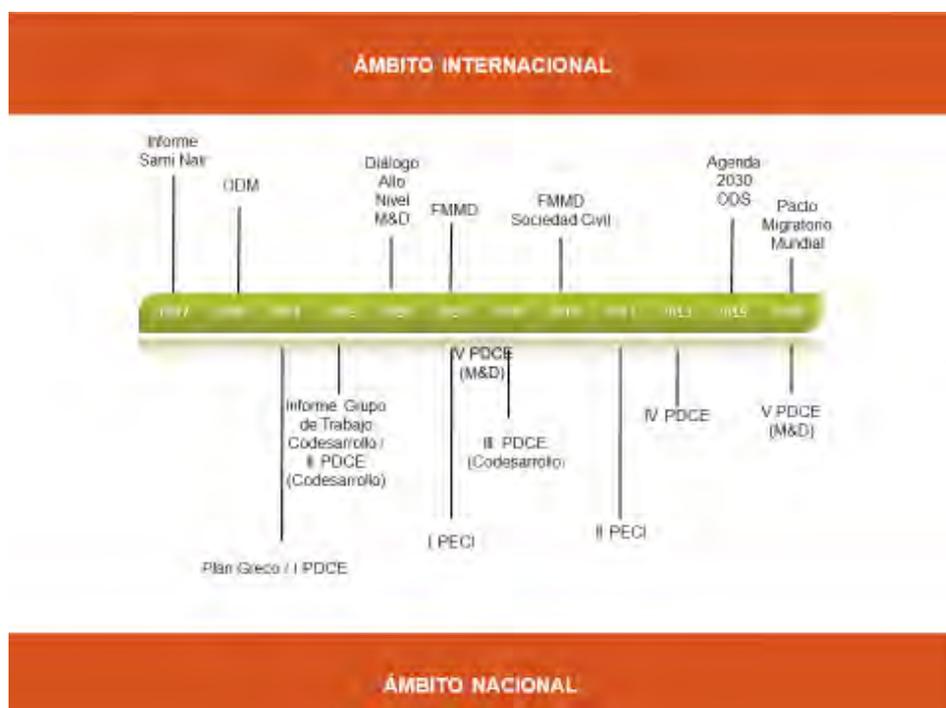


Gráfico 1

Evolución de las políticas dentro y fuera de España

El punto inicial del debate reciente en torno a la migración y el desarrollo, y su incorporación a la agenda política, podría situarse en 2006 con el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, auspiciado por Naciones Unidas. Como resultado de esta primera iniciativa, desde 2007, se puso en marcha el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), que se ha venido celebrando de manera anual hasta la actualidad. El FMMD se ha convertido en una cita internacional clave para debatir en torno a la manera de lograr que la migración pueda realmente actuar como un factor de desarrollo para sociedades de recepción y origen, incorporando a un número creciente de actores en la discusión. Así, a partir de 2010, el Foro se complementó con las Jornadas de la Sociedad Civil, que se realizan en paralelo con su celebración,⁴ en donde el protagonismo recae en los actores no gubernamentales. Para ello, se creó una oficina de coordinación de la sociedad civil para el Foro, función que ha venido asumiendo la International Catholic Migration Commission (ICMC), una organización social que se ha destacado por su trabajo en la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, y su labor de incidencia política en la materia.

Como resultado de los trabajos de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del FMMD de 2015, se plantearon las siguientes recomendaciones para potenciar la acción de los migrantes en el desarrollo:⁵ a) fortalecer y establecer nuevas redes transnacionales de la diáspora y de los migrantes entre continentes, vinculadas a las redes de la sociedad civil en los países de origen, para el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y trabajar juntos en mensajes y herramientas promocionales; b) desarrollar instrumentos de promoción de las redes de migrantes y de la diáspora para trabajar junto con la sociedad civil local para abogar por políticas públicas sólidas, marcos normativos y mecanismos para la inversión de la diáspora, y c) ampliar el ámbito de la red de la sociedad civil MADE (migración y desarrollo) a empresas/iniciativas sociales y privadas.

De un modo más preciso, y en relación directa con la Agenda 2030, en la Jornada de la Sociedad Civil del FMMD 2015, se propuso «actuar sin demora» en los compromisos de la propia Agenda, con el fin de «asegurar que *nadie se quede atrás*, incluidos los migrantes, independientemente de su status migratorio; y crear una verdadera opción de migrar o no migrar». También se apelaba a incluir a la sociedad civil en el proceso global para desarrollar indicadores y marcos de supervisión, y se afirmaba que este proceso «debe incluir la evaluación crítica del papel que el FMMD podría desempeñar en la revisión temática global de los objetivos y metas pertinentes de la migración, y tener en cuenta el más firme anclaje de la migración y el desarrollo dentro del sistema de la ONU». Por último, el Foro de la Sociedad Civil reclamó «comenzar de inmediato la traducción de la Agenda 2030 en planes y políticas

4 Por ejemplo, las Jornadas de la Sociedad Civil del FMMD 2015, celebradas en Turquía, reunieron a 339 participantes (225 de ellos eran representantes de la sociedad civil). Entre los representantes de la sociedad civil, 48 eran migrantes, 97 representaban a organizaciones dirigidas por migrantes o componentes de la diáspora y 76 eran ONG migrantes o de la diáspora.

5 Las recomendaciones del FMMD coinciden con las del estudio del International Centre for Migration Policy Development y el European Centre for Development Policy Management (2013) que, en relación con la sociedad civil, proponía apoyar la creación de redes y la cooperación entre organizaciones especializadas en migración y organizaciones de desarrollo, así como desarrollar sus capacidades.

nacionales de desarrollo, incluido dedicar recursos suficientes para aplicar estas políticas, definir indicadores y situaciones de referencia y supervisar de cerca los progresos».

Objetivos de desarrollo sostenible	Justificación, metas y/o medidas
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	Justificación: el cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, lo que los obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	Medida 3c. Fortalecer y retener a los trabajadores sanitarios en los países en desarrollo
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	Medida 4b. Incrementar el número de estudiantes en el extranjero
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	Meta 5.2. Erradicar la trata
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes; en particular, las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios
10. Reducir la desigualdad en y entre los países	Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas Medida 10c. De aquí a 2030, reducir a menos del 3 % los costes de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas, con un coste superior al 5 %
16. Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas	Justificación: amenazas como la trata de personas, que ha experimentado un progreso significativo en la última década Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños Meta 16.8. Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial Meta 16.9. De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos; en particular, mediante el registro de nacimientos
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	Meta 17.18. De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo para aumentar, significativamente, la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales

Cuadro 1

Presencia de la migración en la Agenda 2030

Fuente: Naciones Unidas (2015).

Algunas de estas demandas respondían a la necesidad de concretar y hacer efectivos los compromisos de la Agenda 2030 adoptados ese mismo año (2015) por Naciones Unidas, así como al papel de control y supervisión que la sociedad civil podría ejercer sobre su cumplimiento. En este sentido, la Agenda 2030 abría una notable expectativa para los integrantes de la sociedad civil implicada en el ámbito de la migración y el desarrollo pues, a diferencia de los anteriores ODS, que no recogieron ninguna referencia a las migraciones internacionales y su papel en el desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consideraba, por vez primera, cuestiones como la facilitación de la migración y su planificación, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes o la reducción de los costes de las remesas.

De esta manera, y aunque la Agenda 2030 no formula ningún objetivo específico en relación con la vinculación entre la migración y el desarrollo (Foresti *et al.* 2018) ni se refiere de modo directo al papel de los migrantes y las diásporas en el desarrollo (solo apela al papel de la sociedad civil de un modo genérico), sí abre la posibilidad de mantener abierto el debate y seguir avanzando en esta línea.⁶

No obstante, la Agenda 2030 también ha recibido notables críticas en relación con su tratamiento de la migración como fuerza de trabajo bajo un enfoque neoliberal, alejándose de un enfoque de derechos humanos, así como por el escaso papel otorgado a la sociedad civil en la gobernanza de la migración, tal como se destaca en el trabajo de Likić-Brborić (2018). Igualmente, la Agenda 2030 también ha sido cuestionada por su misma concepción binaria de la migración y sedentaria del desarrollo, alejada de la movilidad asociada al desarrollo global (Nijenhuis y Leung 2017).

En esta misma línea, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Naciones Unidas 2018) constituye la última de las iniciativas internacionales en este ámbito. El Pacto (ratificado por 150 países, entre los que se encuentra España, pero que no fue firmado por países como Estados Unidos, y que generó intensos debates políticos internos en otros) fue escenificado en la reunión de Marrakech del 10 y 11 de diciembre de 2018. El Pacto Mundial sobre Migración (PMM) venía precedido por la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, adoptada en septiembre de 2016, y fue acordado por los Estados miembros de la ONU en la Asamblea General del 13 de julio de 2018 y ratificado en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech. Uno de sus componentes más significativos es que el PMM contempla, entre sus principios rectores, uno específico en referencia a la Agenda 2030, donde se dice que «el Pacto Mundial tiene por objeto aprovechar el potencial de la migración para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible». También, dentro del objetivo 19, el PMM habla de asegurar la aplicación

6 Tampoco los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), contenidos en la Declaración del Milenio de 2000, incluían una mención directa a las migraciones y el desarrollo, y sí aludían al fortalecimiento de una alianza mundial para el desarrollo.

plena y efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Adís Abeba, fomentando y facilitando los efectos positivos de la migración para la realización de todos los ODS. Para ello, se contempla «invertir en programas que aceleren el cumplimiento por los Estados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el propósito de eliminar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen». De este modo, se hace explícita la importancia de la migración para el desarrollo y para el logro de la propia Agenda 2030.

Los propósitos del PMM ponen en valor los ODS y sus metas vinculan a la sostenibilidad, para comprender que los desafíos de la agenda internacional en materia de desarrollo y migraciones pasan por «reducir los riesgos y vulnerabilidades a que se enfrentan los migrantes durante las distintas etapas de la migración», arraigados estructuralmente en los países de origen. Y eleva a la categoría de principio rector del Pacto el enfoque pansocial, cuando establece que este

promueve una amplia colaboración entre múltiples interesados para abordar la migración en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas, las comunidades locales, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria.

Además, el PMM contempla el papel de la sociedad civil en el cumplimiento de varios de sus objetivos y, en su apartado 44, habla de la aplicación del Pacto

en cooperación y asociación con los migrantes, la sociedad civil, las organizaciones de migrantes y de las diásporas, las organizaciones confesionales, las autoridades y comunidades locales, el sector privado, los sindicatos, los parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, los círculos académicos, los medios de comunicación y otros interesados pertinentes.

El Pacto incorpora, pues, el reconocimiento explícito de los migrantes y sus organizaciones como actores fundamentales en su implementación. De hecho, en el objetivo 19 del Pacto, se habla de crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países, estableciendo la necesidad de empoderar a los migrantes y las diásporas para reforzar su capacidad de contribuir al desarrollo, mediante la transferencia de conocimiento, inversiones, emprendimiento, acciones filantrópicas o la participación política.

Desde finales de 2018, con la firma del PMM, han quedado explicitados una serie de objetivos en materia de migraciones que, retomando el binomio migraciones-desarrollo, mejoran las expectativas de consecución de los ODS y pueden permitir ampliar las

oportunidades de las sociedades civiles, conectadas por las migraciones, desde todas las orillas. Sin embargo, en el caso del Estado español, parece que el distanciamiento entre ODS y PMM se ha instalado en nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo, ya que ni el Plan Director estatal en vigor ni los planes directores autonómicos, de forma generalizada, han puesto en valor las aportaciones de las migraciones a la consecución de los ODS.

4 Sociedad civil migrante y codesarrollo en España

4.1. El codesarrollo y los migrantes en las políticas estatales

En el entorno europeo, incluida España, gran parte de los Estados han diseñado, en años pasados, algún tipo de política que vinculase las migraciones con el desarrollo, aunque los grados de implementación y el rol atribuido a las ONGD y las organizaciones de migrantes hayan sido muy heterogéneos. En el estudio del International Centre for Migration Policy Development y el European Centre for Development Policy Management (2013) se estableció que, en el momento del primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en 2016, todos los países europeos analizados (11 en total) se habían comprometido, de una u otra forma, en abordar esa vinculación pero que, sin embargo, ninguno de ellos había logrado un enfoque claro y coherente. En el informe se concluyó que aquellos países que habían adoptado políticas o estrategias específicas reconocían los vínculos entre desarrollo y migración y el papel que debe desempeñar la política para promover resultados positivos para el desarrollo (European Centre for Development Policy Management 2013, p. 49). Sin embargo, en el estudio también se advertía que la mayor parte de los países analizados mostraban dificultades para trasladar su compromiso político a resultados concretos en relación con las políticas migratorias, así como el hecho de que la política de cooperación se había visto subordinada a los intereses migratorios nacionales, contradiciendo así los principios de coherencia en relación con el desarrollo (European Centre for Development Policy Management 2013, p. 50).

En este mismo estudio, se destacó que España habría sido pionera en este terreno y habría desplegado una gran actividad en la promoción del vínculo entre migración y desarrollo, a diferencia de otros países con una migración más antigua y una mayor trayectoria en al ámbito del desarrollo internacional.⁷ En España, las políticas que han tratado de potenciar y orientar la vinculación de la migración con el desarrollo se comenzaron a fraguar de un modo

7 Sería este el caso de Dinamarca, donde Nyberg-Sørensen *et al.* (2016) han destacado la resistencia de ese país a la hora de integrar la migración en las actividades clásicas de cooperación al desarrollo.

temprano, cuando todavía eran muy incipientes los planteamientos sobre esta cuestión en el seno de los organismos multilaterales. Sin embargo, de modo paradójico, el desarrollo de dichas políticas comenzó a frenarse, e incluso a experimentar una cierta involución, justo cuando, en la agenda internacional, se consolidó la prioridad por apoyar el desarrollo a través de la migración.

El rápido proceso de vinculación entre las políticas migratorias y las políticas de cooperación al desarrollo en España, que aquí se ha conocido con el nombre de «codesarrollo», se inició en el año 2001. En ese año, el concepto de codesarrollo aparece contenido en el Plan Greco (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España),⁸ elaborado por el Ministerio del Interior. El codesarrollo español, heredero de la propuesta de Sami Nair en Francia,⁹ fue entendido en su momento como un concepto híbrido, que engloba el fenómeno de la migración y la cooperación al desarrollo y que trata de vincular, positivamente, la migración y el desarrollo, partiendo de la premisa de que la migración potencia o genera el desarrollo (Giménez 2004). A partir de ese momento, tanto los planes nacionales como los planes autonómicos de cooperación otorgaron, durante un tiempo, un lugar relevante al codesarrollo, hasta el punto de que el codesarrollo podría ser considerado como una subpolítica dentro de la política de cooperación al desarrollo española.

Tras esa inicial formulación, el despliegue más importante del codesarrollo se producirá a partir de 2005, como resultado de la creación del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo por mandato del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo. Será el documento de consenso formulado por este Grupo de Trabajo el que inspire buena parte de las políticas de inmigración y de cooperación al desarrollo que se formularán en años posteriores.

El Grupo de Trabajo elaboró un documento de consenso para sentar las bases de la política oficial española de codesarrollo, en cuya redacción participaron diversos agentes sociales y especialistas en la materia. En dicho documento, el Grupo de Trabajo entendía el codesarrollo como una modalidad de cooperación al desarrollo (Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo 2005, p. 8). Desde este presupuesto, el Grupo de Trabajo consideró que el codesarrollo se caracteriza por potenciar el desarrollo humano y la integración en un contexto de bienestar; que su escenario es el espacio transnacional, situándose en el terreno compartido entre la política de cooperación y la de migración, y que los migrantes ocupan una posición fundamental en relación con el codesarrollo, incidiendo el colectivo en origen sobre el de destino en sus objetivos y acciones, y viceversa (Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo 2005, p. 8).

Si bien en el I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 no existía todavía ninguna referencia al codesarrollo, la reflexión del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo tuvo su correlato

8 Resolución del 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros el día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (BOE, 101, 27 de abril de 2001).

9 Sami Nair había sido el autor del informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios, publicado en 1997 por encargo de la Comisión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo del Gobierno francés, que desempeñó un papel clave en la difusión del codesarrollo.

en el contenido del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en el que se dedica un apartado específico (entre sus páginas 171 a 172) a la política de codesarrollo, de la que dice que se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación. El Plan parte de la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y transnacional. El II Plan Director consideró a Marruecos y Ecuador como países prioritarios para la implementación del codesarrollo (p. 120). El mismo plan se refiere a la participación de las personas inmigrantes, pero no aparecen como actores las asociaciones de inmigrantes.

El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 retoma el codesarrollo y considera la inmigración como sector de intervención (p. 124), y contempla la formulación de programas de educación para el desarrollo dirigidos a colectivos específicos como los inmigrantes. Además, incide en la importancia del vínculo entre migración y desarrollo y hace referencia al Documento de Consenso de Codesarrollo elaborado en 2007 (p. 173). En este III Plan Director, se incluyó entre los sectores de la cooperación el de migración y desarrollo, y se establecía como uno de los objetivos el

fomentar los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través de la promoción del codesarrollo, empoderamiento de las diásporas, y el apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes, en los países de origen, tránsito y destino protegiendo los derechos de las personas migrantes en todas las fases del proceso (p. 175).

A ello se añadía como objetivo específico

promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil, tanto en los países de origen como en España, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo (p. 175).

Y se hablaba de «reforzar los lazos entre las personas migrantes y sus países de origen: Estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes al desarrollo de sus países de origen mediante el fortalecimiento de sus capacidades organizativas y de ejecución de iniciativas de codesarrollo» (p. 176). Además, se reconocía su papel como agentes de la cooperación al desarrollo:

Las asociaciones de inmigrantes pueden jugar un importante papel en los procesos de desarrollo. Esta capacidad está internacionalmente reconocida, y tiene su reflejo en la elevación de Migraciones y Desarrollo a la

categoría de sector en el presente PD, en el que se presentan dichas asociaciones como motores generadores de desarrollo y de procesos dinámicos de cambio (p. 270).

En el IV Plan Director de la Cooperación española 2013-2016 ya no se hace mención al codesarrollo, al igual que en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 (las razones que se adujeron en su momento en medios oficiales fueron los limitados resultados de las acciones llevadas a cabo; algo que quedó reflejado, por ejemplo, en la evaluación del Plan de Codesarrollo Cañar-Murcia impulsado por Aecid, emblema de la política oficial de codesarrollo). En cambio, en este último Plan, se retoma la vinculación de migración y desarrollo como reto propio de la cooperación española, promoviendo los aspectos positivos de la migración legal en los procesos de desarrollo (p. 15), pero alejándose del uso del término «codesarrollo» y abandonando la idea de participación de las asociaciones de migrantes. En el actual Plan vigente, se plantea como reto global de la cooperación internacional el contribuir a evitar migraciones a las zonas urbanas o a otros países, y la gestión ordenada de las migraciones (pp. 13-14).

Igualmente, el codesarrollo no solo permeó durante estos años la política de cooperación al desarrollo, sino también la política migratoria. De este modo, en el I Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, se estableció que,

en íntima conexión con las políticas de integración, deben apoyarse las políticas de fomento del codesarrollo. En este proceso, se puede acompañar y potenciar a las asociaciones de inmigrantes con sus comunidades de origen, mediante la constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas. Dichas asociaciones de inmigrantes en los países de acogida deben ser potenciadas con el fin de hacer posible su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas de migración (p. 333).

En el siguiente Plan Estratégico (2011-2014) se mantuvo, aunque con un menor énfasis que el primero, una línea de codesarrollo, dentro del área de movilidad y desarrollo. Entre sus propuestas se hablaba de programas de fomento del voluntariado transnacionales entre las personas inmigrantes, o del impulso de prácticas de jóvenes inmigrantes y españoles en ONG y entidades sin ánimo de lucro, en España y países de origen (p. 186). Asimismo, en el área de participación, se hablaba de la mejora de la vertebración y capacitación del tejido asociativo inmigrante, del apoyo a la consolidación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes, del impulso de acciones formativas de capacitación en organización y gestión asociativa o de la asistencia técnica al tejido social en el diagnóstico organizativo, planificación estratégica y operativa, diseño, gestión y ejecución de proyectos y evaluación (p. 266).

4.2. El codesarrollo y los migrantes en las políticas autonómicas de cooperación

Como hemos podido ver, el período de mayor extensión de prácticas de codesarrollo coincidió con su introducción en los planes de la cooperación española, en concreto en los planes 2005-2008 y 2009-2012, algo que también se manifiesta en el ámbito autonómico aunque, entre los planes autonómicos de cooperación al desarrollo, exista una importante heterogeneidad en cuanto al papel otorgado al codesarrollo y a las mismas asociaciones de inmigrantes como agentes de la cooperación.

A lo largo de las dos últimas décadas, las comunidades autónomas han adquirido un notable protagonismo como parte de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo en España. La conocida como «cooperación descentralizada» (además de la autonómica, hay que referirse a la municipal y la de otras instituciones por debajo del nivel estatal) ha supuesto un complemento fundamental a la acción del propio Estado a nivel gubernamental y ha acercado la cooperación a la sociedad civil a través del papel de las ONGD y otros actores emergentes como las asociaciones de inmigrantes (San Martín 2011). Todas las comunidades autónomas han puesto en marcha sus propios planes directores de cooperación al desarrollo y cuentan con departamentos o con agencias especializadas que se ocupan de la gestión de los fondos destinados a la cooperación. En muchos de estos planes, se hace referencia a la importancia de los flujos migratorios en los países en desarrollo, o se establece la necesidad de considerar los vínculos entre las migraciones y el desarrollo. Igualmente, algunas de las comunidades autónomas han introducido en sus convocatorias de proyectos nuevas modalidades de cooperación como el codesarrollo, apelando a la colaboración entre ONGD y asociaciones de inmigrantes para la realización de proyectos de desarrollo. Pese a estos cambios, el peso de las migraciones en la cooperación española, y el de los propios migrantes a través de sus organizaciones, sigue siendo muy limitado, aun cuando el codesarrollo generó amplias expectativas con anterioridad a la crisis (Giménez *et al.* 2006).

La cooperación descentralizada fue vista inicialmente como un espacio idóneo para la implementación de las políticas de codesarrollo (Gómez Gil 2005), dado que se pensó que, al ser gestionadas en las instancias subnacionales, la dicotomía entre codesarrollo ligado a objetivos de seguridad y codesarrollo ligado a la participación de los inmigrantes no se plantearía en el mismo grado. De hecho, las administraciones autonómicas, y también locales (incluidas las diputaciones), han tendido a priorizar un enfoque centrado más en el codesarrollo como una forma de participación de los inmigrantes e, incluso, de integración social en destino, que han alejado algunas de las críticas iniciales al codesarrollo.

Durante ese breve período de menos de diez años (entre 2005 y 2012), buena parte de las comunidades autónomas españolas introdujeron el codesarrollo en sus Planes de Cooperación. En este período, que podría ser considerado como el de mayor incidencia del codesarrollo, se trató de impulsar el protagonismo de las asociaciones de inmigrantes y la colaboración entre estas y las ONGD y, en muchas de las convocatorias autonómicas, se alentó la posibilidad de que ONGD y asociaciones de inmigrantes presentaran proyectos bajo la fórmula del partenariado. Como resultado de esta política, también se produjo un proceso de transformación de asociaciones de inmigrantes en ONGD, al no permitirse en la mayor parte de las convocatorias que las asociaciones concurren en solitario bajo esa forma. Sin embargo, en diferentes trabajos, también se han puesto de manifiesto las debilidades de la mayor parte de las asociaciones de inmigrantes (Veredas 2003, Toral 2010), para participar en el sistema de cooperación al desarrollo y, sobre todo, de competir con ONGD mucho más asentadas y con mayores competencias y recursos.

En el período descrito, la mayor parte de las comunidades autónomas mantuvieron una política de codesarrollo de «baja intensidad», situando este en un segundo plano o relegándolo a situaciones y momentos puntuales. De hecho, ninguna de las comunidades autónomas ha contado con una línea específica de codesarrollo o migración y desarrollo dentro de sus planes de cooperación al desarrollo, aunque la referencia en los mismos planes existiera, de modo que las acciones/proyectos susceptibles de inscribirse en este enfoque siempre han tenido que acogerse a subvenciones dentro de las líneas de proyectos de cooperación al desarrollo, sensibilización o educación para el desarrollo. Igualmente, un elevado porcentaje de organizaciones/asociaciones que han destacado por sus prácticas/intervenciones en el ámbito del codesarrollo no han accedido a financiación desde las líneas autonómicas, sino mediante otros canales, como financiación local o por parte de fundaciones privadas.

De este modo, podríamos establecer tres grados de presencia del codesarrollo en la política de cooperación de las distintas comunidades autónomas en el período analizado: un primer grupo de comunidades, en las que el codesarrollo habría adquirido una notable presencia y continuidad en sus políticas, al tiempo que ONGD, y asociaciones de inmigrantes, en menor medida, han tenido cierto protagonismo, como en los casos de Aragón, Baleares, Cataluña, Euskadi, Galicia y Madrid; un segundo grupo de comunidades, donde las políticas de codesarrollo han estado presentes en los planes, pero en las que la implicación de ONGD y asociaciones en esta línea ha sido mucho menor, como en los casos de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Murcia y Navarra; un tercer grupo de comunidades, con políticas orientadas en menor medida al codesarrollo y donde la presencia de ONGD y asociacio-

nes de inmigrantes en sus convocatorias de proyectos ha sido muy limitada o nula, como en los casos de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
Andalucía	Medio	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 (Pacode)	Reconocimiento, en el segundo Plan andaluz, del papel de las asociaciones de inmigrantes como agentes Existencia de un Plan de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos
		Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2015-2018 (Pacode)	
Aragón	Alto	Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2004-2007	Convocatoria específica en codesarrollo Papel de las administraciones locales: Ayuntamiento y Diputación de Zaragoza
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011	
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2012-2015	
		Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2016-2019	
Asturias	Bajo	IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2013-2016	En el V Plan, referencia a los derechos de las personas migrantes y el respeto a la diversidad cultural
		V Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2017-2021	
Balears	Alto	Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2008-2011	Codesarrollo como instrumento de la Cooperación al Desarrollo En el último Plan, se considera que el codesarrollo no ha sido eficaz ni adecuado en el contexto de las Islas Baleares
		Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2012-2015	
		Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de las Islas Baleares 2016-2019	
Canarias	Medio	Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010-2013	Se habla de potenciar la cooperación canaria en las regiones de origen de la población inmigrante residente en Canarias
Cantabria	Bajo	Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012	El primer Plan hace referencias, de manera genérica, a fomentar la especialización en codesarrollo El segundo Plan abandona la especialización y se refiere a tener en cuenta a la población migrante residente en Cantabria
		II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2018-2011	
Castilla-La Mancha	Bajo	Plan Estratégico de Cooperación Horizonte 2011 (2008-2011)	Codesarrollo como línea sectorial
Castilla y León	Bajo	Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2009-2012	En el primer Plan, se destaca el codesarrollo como prioridad sectorial, y a la población migrante y sus asociaciones como actores de la cooperación Los dos planes posteriores abandonan los elementos diferenciadores señalados
		II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2013-2016	
		III Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2017-2020	

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
Cataluña	Alto	I Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006	Definición detallada de codesarrollo Coordinación con las administraciones locales Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores del codesarrollo Con referencias explícitas al modelo catalán de codesarrollo, que se ha mantenido hasta la actualidad, como una dimensión en línea con el Libro Verde sobre el Codesarrollo y la Estrategia de Codesarrollo
		II Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010	
		III Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2011-2014	
		IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2015-2018	
Comunidad Valenciana	Medio	Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007	En los dos primeros Planes, se destaca el codesarrollo como prioridad sectorial, a la población inmigrante como actores de codesarrollo y la inclusión de la perspectiva de género en codesarrollo Se concretan en convocatorias específicas de proyectos en codesarrollo Sin embargo, en los dos últimos Planes, se abandona toda mención al codesarrollo
		Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011	
		III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017	
		IV Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020	
Euskadi	Alto	I Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2005-2008	Codesarrollo como instrumento de la cooperación, y como políticas de codesarrollo, en las que las migraciones son consideradas como ciudadanía universal, estableciendo el fortalecimiento de las asociaciones de inmigrantes agentes con capacidad de acción en iniciativas concretas (especialmente relevante en el último Plan, en el que se abandona el codesarrollo)
		II Plan Estratégico y Director de la Cooperación al desarrollo 2008-2011	
		III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017	
		IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021	
Extremadura	Medio	I Plan General de Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-2007	En el segundo Plan, se destaca el protagonismo de los inmigrantes en los proyectos de codesarrollo, de forma individual o por medio de sus asociaciones (este Plan solo estuvo en vigor hasta 2009) La continuidad de este protagonismo solo se retoma en el V Plan haciendo referencia, actualmente, a la movilidad humana y las migraciones
		II Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011	
		III Plan General de la Cooperación Extremeña 2010-2013	
		IV Plan General de la Cooperación Extremeña 2014-2017	
		V Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021. Plan de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo en Extremadura	
Galicia	Alto	I Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2006-2009	Del primer al tercer Plan, se hace referencia a la experiencia de la inmigración, de los nuevos gallegos y gallegas procedentes de países con los que se va a cooperar y, específicamente, con sus colectividades En todos ellos, se prioriza una lista muy concreta de países; en especial, en el tercer Plan, destaca Cabo Verde Se incentivan las iniciativas de codesarrollo, que faciliten la cohesión social y la convivencia intercultural Manteniendo el sentido transversal y promoción de la interculturalidad, en el último Plan, se abandona la referencia expresa al codesarrollo
		II Plan Director de la Cooperación Gallega para el Desarrollo 2010-2013	
		III Plan Director de la Cooperación Gallega 2014-2017	
		IV Plan Director da Cooperación Gallega 2018-2021	

Comunidad autónoma	Grado de presencia*	PPAAC inclusión de codesarrollo y/o actores de codesarrollo	Elementos diferenciadores
La Rioja	Medio	II Plan Director de la Cooperación de La Rioja 2008-2011	Interrelación de las políticas de cooperación con otras políticas públicas como inmigración y codesarrollo Prioridad geográfica: Colombia Se mantiene hasta la actualidad
		III Plan Director de la Cooperación de La Rioja 2014-2018	
Madrid	Alto	I Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004	A partir del segundo Plan, se establece la coordinación con el Plan de Inmigración y Voluntariado El fortalecimiento institucional de las asociaciones de inmigrantes, consideradas como vector de desarrollo tanto en el país de origen como en el país de acogida En el último Plan, no se emplea el concepto de codesarrollo, pero no se abandona totalmente la lógica del codesarrollo, al vincular migraciones y desarrollo
		II Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2005-2008	
		III Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2009-2012	
		Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2017-2020	
Murcia	Medio	Borradores 1 y 2 del Plan Director de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Región de Murcia (23 de noviembre de 2016 y 30 de enero de 2017)	En sendos borradores, se refieren a la crisis migratoria y refugiados, a la integración y acompañamiento de migrantes retornados a sus países de origen Destaca la participación previa en el Plan de Codesarrollo Cañar-Murcia (Ecuador) y Proyecto Tawasol (Marruecos)
Navarra	Medio	I Plan Director de la Cooperación Navarra 2007-2010	En el primer Plan, se plantea el diseño de estrategias de codesarrollo acorde con la realidad de la inmigración en Navarra estableciendo, en esta línea, áreas geográficas prioritarias Participa en el programa Azahar, en Marruecos y Argelia En el segundo Plan, se homologan las asociaciones de población inmigrante en Navarra, con las Casas de Navarra en el extranjero Y se evalúa negativamente los resultados del primer Plan en relación con las acciones de codesarrollo En la propuesta del último Plan, desaparece toda referencia al codesarrollo
		II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014	
		Borrador 3 del III Plan Director de la Cooperación Navarra 2018-2021 (8 de marzo de 2018)	

Cuadro 2

El codesarrollo en los Planes Autonómicos de Cooperación (PPAAC)* **

* Entendemos por «grado alto» la inclusión y mantenimiento en el tiempo de una línea de codesarrollo y de acciones ligadas a esta, así como la presencia de asociaciones de inmigrantes como beneficiarias de proyectos; por «grado medio», entendemos el empleo de referencias al codesarrollo o a la vinculación entre migración y desarrollo, con acciones limitadas o de carácter discontinuo y una presencia muy limitada de asociaciones de inmigrantes como beneficiarias; por «grado bajo», entendemos la ausencia de acciones específicas en el ámbito del codesarrollo o la migración y el desarrollo, pese a que puedan existir referencias retóricas al codesarrollo o al vínculo entre migración y desarrollo, así como la exclusión de las asociaciones de inmigrantes como beneficiarias de proyectos.

** La revisión de Planes Autonómicos de Cooperación (PPAAC) se cierra en agosto de 2018. Han sido revisados todos los planes directores de las 17 comunidades autónomas, aprobados en la fecha de cierre, excepto los tres primeros planes directores del Principado de Asturias (no disponibles en red; concretamente, en la página web de la Agencia Asturiana de Cooperación). Del total de los 49 documentos revisados, dos de ellos son borradores de planes que, a fecha de cierre del trabajo, no se habían publicado definitivamente (Navarra y Murcia).

Podemos decir que, salvo algunas excepciones, en la mayor parte de comunidades autónomas, el papel de los migrantes ha estado limitado al de destinatarios de las acciones de las ONGD, pero no al de agentes sociales o de la cooperación al desarrollo. Los proyectos aprobados donde se hace mención explícita al codesarrollo o al vínculo migración/desarrollo son muy escasos, especialmente aquellos protagonizados por asociaciones de inmigrantes como tales, o tras su reconversión en ONGD para poder concurrir a las propias convocatorias. De hecho, son prácticamente excepcionales los casos en los que las convocatorias se han abierto, además de a los actores ya clásicos, que son las ONGD, a las asociaciones de inmigrantes. En general, las asociaciones de inmigrantes y las ONGD de menor tamaño han tenido acceso a financiación en comunidades autónomas más pequeñas, aunque estas no tuviesen líneas específicas de codesarrollo. En cambio, en las comunidades autónomas de mayor peso, y donde ha habido convocatorias específicas de codesarrollo, han sido las grandes ONGD, que estaban mejor posicionadas, las que se han beneficiado en mayor medida de la financiación.

5 Conclusiones

El debate sobre la política de codesarrollo cobra actualidad en tanto que la Agenda 2030 de los ODS o el Pacto Mundial sobre las Migraciones han vuelto a destacar el papel de las diásporas y la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo que permite que se vuelva a colocar el foco en la posibilidad de articular políticas que potencien el papel de los inmigrantes y sus organizaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

La política española de cooperación al desarrollo, tanto estatal como autonómica, otorgó, durante un breve período, un lugar relevante para el codesarrollo y la promoción del vínculo entre migración y desarrollo. Coincidiendo con la presencia del codesarrollo en el II y III Plan Director de la Cooperación Española, entre los años 2005 y 2012, los dos Planes Estratégicos de Convivencia e Integración, vigentes entre 2007 y 2014, también introdujeron el codesarrollo en sus líneas de acción. Fue esta la época en que se produjo una relativa convergencia entre las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas de inmigración, convirtiendo el codesarrollo en una estrategia para conectar la política de cooperación y la política de inmigración. Esta tendencia a la expansión del codesarrollo se ha visto revertida en los últimos años, con la desaparición de las referencias incluso al término, tanto en el último Plan Director de la Cooperación Española como en muchos de los diferentes planes autonómicos; de modo tal que, más allá del desuso del propio concepto —criticado ya de forma temprana—, también se habrían

venido reduciendo las acciones que podrían emanar de una lógica en la que se trata de vincular las migraciones con el desarrollo en sus lugares de origen.

En cierta manera, la crisis iniciada en 2008 ha podido hacer perder parte del sentido inicial que tuvo el codesarrollo, al provocar esta una reducción de la inmigración y reinversión de los flujos migratorios, aunque el motivo principal creemos que se encuentra, más bien, en la dificultad por mantener esta apuesta sin una estrategia a largo plazo. El abandono progresivo del codesarrollo también se relaciona con los débiles o cuestionados resultados de muchos de los proyectos implementados, así como con la misma debilidad de las asociaciones de inmigrantes y su notable encojimiento, aunque algunas de ellas hayan mostrado capacidad de resiliencia frente a la crisis (Cebolla y López 2015).

Para las asociaciones de inmigrantes, la apuesta inicial por una política de codesarrollo supuso una ventana de oportunidad, que ha venido operando en paralelo con el concurso de otras estructuras de oportunidad política de carácter transnacional (Moraes y Cutillas 2018). Sin embargo, esta ventana se ha venido cerrando en los últimos años, tanto en lo que respecta al abandono de las políticas de codesarrollo en España como a cierto retraimiento en las políticas diaspóricas de muchos de los países de origen de los migrantes (Lacomba y Rodríguez 2018), de modo que la expectativa generada en torno al codesarrollo se ha diluido aceleradamente en el contexto de la crisis, y su desaparición en los planes nacionales y autonómicos de cooperación al desarrollo constituye el principal indicador.

En general, y pese al reconocimiento de que las personas migrantes aportan un valor añadido a la cooperación al desarrollo, el tejido asociativo migrante no ha tenido un papel relevante en las convocatorias autonómicas. En realidad, pese a la retórica contenida en muchos de los planes autonómicos, el lugar del codesarrollo y, sobre todo, de las organizaciones donde los migrantes tienen un papel activo, o de los proyectos en que estos son protagonistas, sigue siendo muy residual, enlazando así con la hipótesis inicial del artículo.

Las dificultades de las organizaciones de migrantes para cumplir con el papel asignado por las políticas siguen siendo numerosas. De una parte, las organizaciones tienen una base eminentemente nacional, lo que dificulta su representación a nivel internacional y la posibilidad de contar con una voz más global. También las relaciones horizontales entre organizaciones migrantes siguen siendo muy limitadas, y muchas de ellas tienden a priorizar las relaciones verticales con administraciones estatales y organismos internacionales en detrimento de la relación con entidades pares. Además, la sociedad civil migrante sigue careciendo de rostros visibles que la representen, y su portavocía sigue recayendo frecuentemente en

los investigadores y analistas del mundo académico que intervienen en los grandes foros.

Una vez que la Agenda 2030 de los ODS ha remarcado la necesidad de contemplar el papel de los migrantes en el desarrollo (concretado, en mayor medida, en el Pacto Mundial para las Migraciones), la cooperación española debería volver a revisar sus planteamientos estratégicos, para recuperar el papel de la sociedad civil migrante. Si en el momento temprano en el que las políticas de codesarrollo se implementaron en España el tejido asociativo migrante no se encontraba preparado para desarrollar el papel que se le otorgaba, cabría plantearse si ahora —una vez evaluadas algunas de las acciones implementadas y con organizaciones migrantes más maduras tras la crisis— los resultados podrían ser más satisfactorios. Se abre así una nueva ventana de oportunidad que, quizá, cabría explorar nuevamente.

6 Bibliografía

- ABOUSSI M (2012). El codesarrollo a debate. Comares, Granada.
- BAYART JF (2007). En finir avec le codéveloppement. *Alternatives Economiques* 257:26.
- CEBOLLA H, LÓPEZ A (2015). Transnational Latin American immigrant associations in Spain during the economic recession: a top-down model of integration and transnationalism at stake? En: Aysa-Lastra M, Cachón L (eds.). *Immigrant vulnerability and resilience*. Springer International Publishing, Ginebra, pp. 163-180.
- DAUM C (2008). Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration générale. *La revue internationale et stratégique* 68:48-59.
- DE HAAS H (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review* 44(1):227-264.
- DELGADO R, MÁRQUEZ H (2007). Teoría y práctica de la relación dialéctica entre migración y desarrollo. *Migración y Desarrollo* 9:9-25.
- FAIST T (2008). Migrants as Transnational Development Agents: An Inquiry into the Newest Round of the Migration-Development Nexus. *Population, Space and Place* 14:21-42.
- FORESTI M, HAGEN-ZANKER J, DEMPSTER, H (2018). Migration and development. How human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals. Swiss Agency for Development and Cooperation, Ginebra.
- FOX J (2005). Repensar lo rural ante la globalización: la sociedad civil migrante. *Migración y Desarrollo* 5:35-58.
- GARRETA J, LLEVOT N (2017). Migración y codesarrollo desde Cataluña: un análisis de sus fortalezas y debilidades. *Revista Internacional de Estudios Migratorios* 7(1):46-74.
- GIMÉNEZ C (2004). ¿Qué es el codesarrollo? Cuadernos Cecod. Centro de Estudios en Cooperación al Desarrollo, Madrid.
- GIMÉNEZ C, MARTÍNEZ J, FERNÁNDEZ M, CORTÉS A (2006). El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias. La Catarata, Madrid.
- GÓMEZ GIL C (2005). Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada. Cuadernos Bakeaz 78. Bakeaz, Bilbao.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE CODESARROLLO (2005). Documento de Consenso. Aportaciones al debate sobre migración y desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores. Consejo de Cooperación al Desarrollo, Madrid.

- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT AND EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT (2013). *Migration and Development Policies and Practices: A Mapping Study of Eleven European Countries and the European Commission*. ICMPD y ECDPM, Viena.
- INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION (2013). *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*. IOM, Ginebra.
- LACOMBA J, RODRÍGUEZ L (2018). Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros. En: Herrera G, Lafleur JM, Yépez I (co-ords.). *Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo*. Flacso (Quito), pp. 25-58.
- LIKIĆ-BRBORIĆ B (2018). Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability. *Globalizations* 15(6): 762-778.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2018). *Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011). *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MORAES N, CUTILLAS I (2018). La estructura de oportunidad política transnacional y el giro relacional en el análisis de la participación política y el asociacionismo migrante. *Papers* 103(4):605-624.
- NACIONES UNIDAS (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>, acceso 28 de enero de 2019.
- NACIONES UNIDAS (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Conferencia Intergubernamental de Marrakech, 10 y 11 de diciembre de 2018. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>, acceso 30 de enero de 2019.
- NAÏR S (1997). *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Ministère des Affaires Etrangères, Paris.
- NIJENHUIS G, LEUNG M (2017). Rethinking Migration in the 2030 Agenda: Towards a De-Territorialized Conceptualization of Development. *Forum for Development Studies* 44(1): 51-68.
- NYBERG-SØRENSEN N (2016). Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy. *European Journal of Development Research* 28(1): 62-75.
- NYBERG-SØRENSEN N, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2002). The Migration-Development nexus. Evidence and policy options. State of the art overview. *International Migration* 40(5): 3-47.
- ODMALM P (2004). Civil society, migrant organisations and political parties: theoretical linkages and applications to the Swedish context. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(3): 471-489.
- OSTERGAARD E (2011). Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain. *Ethnic and Racial Studies* 34(1): 20-39.
- PORTES A, ESCOBAR C, WALTON A (2006). Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo. *Migración y Desarrollo* 6: 3-44.

- SAN MARTÍN A (2011). Las asociaciones de migrantes en las actuaciones del code-sarrollo. Un estudio desde la ciudad de Madrid. *Migraciones* 30: 71-99.
- TORAL G (2010). Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 132: 105-130.
- VEREDAS S (2003). Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política. *Revista Internacional de Sociología* 36: 207-225.

