

Migraciones y desarrollo

El codesarrollo en España

Montserrat Jiménez Arbelo

La relación entre las migraciones y los procesos de desarrollo, tanto en los países de origen como de destino de la inmigración, es un tema emergente en la agenda política y en la práctica de las distintas organizaciones sociales.

Hasta hace pocos años la cuestión migratoria y la cooperación internacional eran consideradas como ámbitos de gestión política absolutamente separados y con objetivos claramente diferenciados.

Desde que en 1997 fuera utilizado por Sami Nair el término codesarrollo para el caso francés, asistimos a un interés creciente por esta nueva perspectiva que trata de vincular positivamente ambos campos de intervención.

En España el interés por el codesarrollo ha ido adoptando en estos últimos años múltiples formas. La aparición de los primeros trabajos académicos, la inclusión del codesarrollo en documentos y planes oficiales o la puesta en marcha de las primeras iniciativas por parte de las ONG y asociaciones de inmigrantes muestran que el codesarrollo es percibido, al menos *a priori*, como un modelo válido de vinculación entre las políticas migratorias y de desarrollo, de manera que ambas se refuercen mutuamente.

La intención de este artículo es clarificar, en un primer momento, a qué nos referimos cuando hablamos de codesarrollo. Para ello analizamos el concepto y su vinculación con los procesos migratorios y

de desarrollo, apostando por el codesarrollo como una perspectiva que va más allá tanto de las políticas de control de flujos como de las formas tradicionales de cooperación al desarrollo. En un segundo momento, hacemos referencia a los principales cauces de expresión del codesarrollo: remesas, retorno, formación de agentes de codesarrollo, etc., analizando las potencialidades de cada uno de ellos. Por último, se presenta el panorama del codesarrollo para el caso español, tomando como punto de partida los resultados de una investigación realizada recientemente por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y la Universidad Autónoma de Madrid.

¿Qué es el codesarrollo?

La idea central a la que nos remite el concepto de codesarrollo es la relación positiva entre migraciones y desarrollo. En este sentido, es preciso señalar que la realidad ante la que nos encontramos no es nueva. La participación de los inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen mediante el establecimiento de vínculos transnacionales ha sido una constante en la historia reciente de las migraciones. Tampoco es nueva la formulación de medidas dirigidas al control de las fronteras

o la canalización de los flujos migratorios a través del establecimiento de contingentes de trabajadores. Lo que sí es novedoso es la aparición de planes, políticas e iniciativas concretas enmarcadas explícitamente dentro de la perspectiva del codesarrollo.

Como se ha señalado, el término de codesarrollo aplicado a la relación entre migraciones y desarrollo es utilizado por primera vez por Sami Naïr en 1997, encargado de la Misión Interministerial «Migración y Codesarrollo», dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores francés. El codesarrollo formulado por S. Naïr se define de la siguiente manera: «es una propuesta para *integrar inmigración y desarrollo* de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan *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 envío»¹.

Esta concepción del codesarrollo contiene dos rasgos que merece la pena resaltar. Además de la integración entre migración y desarrollo, se pone de manifiesto la finali-

¹ NAÏR, S. (1997): *Balace de orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios*.

dad del codesarrollo: el beneficio tanto del país de origen como de destino, o tal y como ha sido expresado posteriormente por otros autores para el contexto español, el beneficio mutuo².

Junto con la finalidad, Naïr habla del medio: una forma de relación consensuada entre dos países (el de origen y el de destino, aunque se podría ampliar también a los países de tránsito). Este segundo rasgo nos remite a la idea de coresponsabilidad y de trabajo consensuado en un plano de igualdad que permitirá alcanzar el deseado beneficio mutuo.

Estos dos elementos suponen una innovación en la visión mantenida hasta el momento en torno a la inmigración y los mecanismos de cooperación al desarrollo. En primer lugar, supone un cambio de mirada sobre la inmigración y los inmigrantes. La inmigración deja de ser percibida exclusivamente como un problema o un motivo de conflicto para ser considerada también, desde sus aspectos positivos, como una oportunidad de enriquecimiento mutuo. Por su parte, los inmigrantes adquieren un nuevo papel convirtiéndose, desde su posición de personas que viven entre dos mun-

dos, en los principales agentes de desarrollo.

La perspectiva del codesarrollo supone también una ruptura con la concepción tradicional de la cooperación al desarrollo muy marcada por una lógica de relaciones asimétricas en la que un país juega el pa-

*el codesarrollo es una
propuesta para integrar
inmigración y desarrollo
de forma que ambos países,
el de envío y el de acogida,
puedan beneficiarse
de los flujos migratorios*

pel activo del donante y otro asume el de mero receptor de la ayuda al desarrollo.

A partir de la propuesta de Naïr, el codesarrollo ha ido tomando fuerza también en el contexto español y diversos autores han ido aportando matices y ampliando la definición de partida. Tomamos como referencia la aportación de Carlos Giménez, que define las experiencias de codesarrollo vinculadas a las migraciones como «aquellas iniciativas impulsadas y llevadas a cabo, para beneficio mutuo y mediante ayuda mutua, por dos o más entidades ubicadas en dos o más países

² Nos referimos particularmente al profesor Carlos Giménez.

vinculados por flujos migratorios, las cuales ponen en marcha conjuntamente determinadas acciones tanto en el país receptor como en el país emisor de migración, y en las cuales juega un papel protagonista, entre otros actores, un grupo de migrantes del país receptor»³.

*la inmigración deja de ser
percibida exclusivamente
como un problema o un
motivo de conflicto, para
ser considerada también,
desde sus aspectos positivos,
como una oportunidad
de enriquecimiento mutuo*

En esta perspectiva, el beneficio mutuo como fin último del codesarrollo se hace mucho más explícito. Se aportan además algunos matices.

En primer lugar y tomando como punto de partida la lógica del beneficio mutuo, se señala la necesidad de que se desarrollen acciones concretas tanto en el país de origen como de destino de los inmigrantes.

³ GIMÉNEZ, C. (2002): «Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo», en RUBIO, M. J., y MONTEROS, S. (coords.), *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*, Editorial CCS, Madrid.

Otros autores son más flexibles en este punto, al considerar que éstas pueden desarrollarse en ambos países o sólo en uno de ellos⁴.

Otro de los rasgos señalados por Giménez es la participación de varias entidades en el incremento de las acciones de codesarrollo. En los proyectos desarrollados bajo esta nueva perspectiva no sólo van a intervenir los actores tradicionalmente vinculados al trabajo en favor de la integración de los inmigrantes o las ONG de cooperación al desarrollo. Este tipo de iniciativas requiere de la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo en origen y destino: ONG, autoridades locales, sindicatos, asociaciones de inmigrantes, universidades, etc. La ampliación de la red de actores implicados supone un mayor enriquecimiento, pero también genera una mayor complejidad en la interacción entre ellos y en la puesta en marcha de los proyectos. Se hace así necesario articular los mecanismos que permitan el acercamiento y el trabajo conjunto desde una relación de horizontalidad. De las posibilidades dependerá en buena medida el éxito de los proyectos.

Dentro de esta red amplia de actores, Giménez otorga un papel privi-

⁴ MALGESINI, G. (2001): «Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo», en *Viento del Sur* de junio de 2001.

legiado a los inmigrantes asentados en la sociedad receptora. Aunque este aspecto no es tan relevante para otros autores, es evidente que la participación de personas que conozcan en profundidad ambos contextos resulta de gran utilidad. Para ello será necesario que los inmigrantes hayan alcanzado un mínimo nivel de integración en la sociedad de acogida y que al mismo tiempo mantengan vínculos fuertes con sus países o zonas de origen.

El contexto del codesarrollo

El codesarrollo surge en un contexto marcado por la necesidad de dar respuesta a las transformaciones que suponen los flujos migratorios tanto en los países de destino como en los de origen. Esto ha dado lugar a que desde diversas instancias se haya considerado al codesarrollo bien como una forma de control o bien como una forma de cooperación al desarrollo. Veamos las implicaciones de cada una de estas posiciones:

La expresión «control de los flujos migratorios» hace referencia a la necesidad percibida por los Estados de evitar la inmigración ilegal. En el contexto europeo esto es especialmente relevante y de ahí deriva la tentación de los Estados de utilizar el codesarrollo principalmente como un instrumento de control. Esta

manera de entender el codesarrollo está presente de forma más o menos implícita en diversos documentos oficiales, siendo un ejemplo de ello el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO) del año 2000.

En los últimos años se ha producido una evolución desde el concepto de control al de **gestión** de los flujos migratorios. Se considera que no es suficiente impedir la entrada de más inmigrantes, sino que el reto es gestionar de manera eficaz y coherente esos flujos, contando también con la colaboración de los países de origen y aprovechándolos de manera positiva. Esta perspectiva de la gestión de los flujos coincide mucho más con los planteamientos del codesarrollo.

Algunos autores han considerado el codesarrollo como una modalidad de la **cooperación** al desarrollo. Así, el codesarrollo no supondría una nueva forma de trabajo, sino simplemente una forma de cooperación en la que se prioriza la intervención en los países de origen de inmigración.

Ya se han comentado, sin embargo, los aspectos innovadores de esta perspectiva respecto a formas tradicionales de cooperación: una nueva lógica en la relación entre los distin-

tos actores, la incorporación de los inmigrantes como actores principales, el beneficio mutuo, etc. Se podría decir, por tanto, que el codesarrollo es una perspectiva complementaria y enriquecedora de la cooperación internacional.

Una dificultad añadida que surge de la consideración del codesarrollo como una modalidad de la cooperación se refiere al tipo de países en los que se desarrollan los proyectos. La cooperación ha ido dirigida normalmente a países considerados en vías en desarrollo y esto cerraría las puertas al trabajo en países que no entran en esta categoría, a pesar de ser un foco importante de inmigración. En el caso español, estaríamos hablando de países como Polonia.

En ambas posiciones, la del control de flujos y la de la cooperación tradicional al desarrollo, está presente la misma idea de fondo: las migraciones están generadas por el subdesarrollo de los países de origen. La consecuencia de esta apreciación es lógica: si combatimos las causas de la pobreza (principal objetivo de las políticas de cooperación) lograremos reducir las migraciones internacionales. Esta concepción es errónea pues implica un excesivo economicismo. Si bien es cierto que las condiciones económicas del país de origen constituyen una de las causas de la emigración, se ha de-

mostrado también la influencia de otros factores de índole no económica: la creación de redes sociales, el mayor conocimiento de los países de destino facilitado por las nuevas tecnologías de la comunicación, etc.

Ámbitos de actuación

Venimos haciendo referencia constante a la vinculación positiva entre migración y desarrollo. Sin embargo, este carácter positivo de la relación no es evidente ni se da de forma espontánea. Las migraciones pueden ser consideradas desde sus aspectos positivos, pero esto no puede llevarnos a obviar los posibles efectos negativos o problemáticos de las mismas. La llamada «fuga de cerebros» (pérdida que supone el hecho de que la gente que emigra sea la más cualificada) en el país de origen o el impacto de las políticas de integración sobre el gasto público en las sociedades receptoras son un ejemplo de ello.

Como hemos visto, ya en la definición de Nair se planteaba la necesidad de garantizar que «el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío».

Para que esa vinculación produzca efectos positivos es necesario arti-

cular mecanismos o instrumentos concretos en los que se pueda llevar a la práctica la perspectiva del codesarrollo. A continuación se señalan algunos de los principales ámbitos concretos de actuación recogidos en la literatura sobre codesarrollo y en los que se sitúan algunas de las iniciativas emprendidas por distintas entidades:

Remesas. Entendemos por remesas el conjunto de transferencias que se producen entre los inmigrantes y sus países de origen. Estas transferencias pueden ser tanto materiales como inmateriales: dinero, productos propios de los países de origen, ideas y valores... Las remesas financieras han sido las más estudiadas por la relevancia que han alcanzado en la economía de algunos países⁵. Sin embargo, el intercambio de elementos culturales y sociales también puede constituirse como un factor de progreso en forma de un aprendizaje sobre modos distintos de organización y cambio social, afianzamiento en el reconocimiento de los derechos de determinados colectivos... El envío de remesas sirve también como un

mecanismo para el mantenimiento de los vínculos, para hacerse presente desde la distancia en las comunidades de origen.

El destino principal de las remesas suele ser tanto el consumo como

el codesarrollo surge en un contexto marcado por la necesidad de dar respuesta a las transformaciones que suponen los flujos migratorios tanto en los países de destino como en los de origen

las inversiones productivas. En torno al uso de las remesas se ha generado un amplio debate, ya que desde algunas instancias se ha planteado la necesidad de canalizarlas hacia un uso productivo (en forma de microempresas, por ejemplo), considerando el consumo directo como una forma de desaprovechar su potencial. Desde otros planteamientos se cuestiona la posibilidad y la legitimidad para interferir en las decisiones personales de los inmigrantes acerca de la utilización de las remesas.

Retorno. Son múltiples las iniciativas que contemplan el retorno de los inmigrantes a sus países de origen como elemento favorecedor del

⁵ Para muchos países las remesas suponen la principal vía de ingresos del exterior. En 2003 las remesas significaron en torno al 14% de su PIB para República Dominicana o El Salvador, el 4% para Colombia o el 8,2% para Marruecos.

desarrollo. En algunas de ellas subyace la idea del retorno como objetivo final del proceso migratorio; en otras, el retorno es visto como una fase más dentro del proceso, que puede ser o no definitiva⁶. En cualquier caso el retorno por sí mismo no garantiza el desarrollo.

Es necesario que se den una serie de elementos para que el retorno re-vertida de forma efectiva en el desarrollo de la zona de origen: la existencia de ahorros y capacidades o habilidades adquiridas durante el proceso migratorio y su canalización en forma de inversiones productivas, la posición social del inmigrante a su vuelta al país de origen de la que deriva su capacidad de influencia real en los procesos de desarrollo.

Formación y sensibilización. Dentro de este epígrafe encontramos dos tipos diferenciados de actividades. Por un lado, estamos hablando de la capacitación de los inmigran-

tes para su configuración como agentes de codesarrollo en sus países. Por otro, de actividades de formación ampliamente demandadas tanto desde la administración como por parte de la sociedad civil en torno a la perspectiva del codesarrollo y sus líneas de actuación.

El codesarrollo en España

Ya nos hemos referido anteriormente a algunas de las aportaciones que desde el ámbito académico se han hecho desde el contexto español. Por lo que se refiere al ámbito de la gestión política, el codesarrollo aparece recogido por primera vez de forma oficial en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO)⁷ del año 2000, en el que

⁶ Un ejemplo de ello es la iniciativa desarrollada por la Fundación *Pagesos Solidaris* en Cataluña, denominada por ellos mismos como «codesarrollo circular». Consiste en el trabajo con temporeros que trabajan durante unos meses en la agricultura catalana para luego volver a sus países de origen y, probablemente, repetir la experiencia al año siguiente. Durante su estancia en Cataluña se les ofrece capacitación para que puedan constituirse como líderes y agentes de desarrollo en sus países de origen.

⁷ El Programa GRECO contiene las directrices de la política española en materia de inmigración para el período 2001-2004 y dentro del apartado denominado «Codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes» propone una serie de actuaciones: 1) Formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen. 2) Ayuda a su reinserción en los países de origen. 3) Orientación de su ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen. 4) Promoción de un Fondo de concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen. 5) Asistencia técnica a los países de procedencia de los inmigrantes.

subyace una concepción del mismo orientada a la gestión de los flujos y al retorno asistido hacia los países de origen. Posteriormente el codesarrollo se ha ido haciendo presente en las leyes y planes de cooperación e inmigración de distintas Comunidades Autónomas: Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana, Cataluña... En el ámbito de la administración local, merece una especial atención el Ayuntamiento de Madrid, que con su segunda convocatoria de subvenciones específica para proyectos de codesarrollo en el año 2005 se ha convertido en una referencia dentro de la administración pública.

Más interesante resulta conocer cuál es la realidad del codesarrollo en España a partir de los proyectos concretos puestos en marcha por los distintos actores. Entre los meses de septiembre y diciembre de 2005 el Instituto Universitario de estudios sobre migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y la Universidad Autónoma de Madrid realizaron conjuntamente una investigación de carácter exploratorio sobre el codesarrollo en España. A continuación se presentan, tomando como punto de partida el citado estudio, los principales rasgos del codesarrollo en nuestro país.

En primer lugar, es preciso señalar que el desarrollo de este tipo de

proyectos en nuestro país es muy reciente. Frente a algunos posicionamientos teóricos que consideran factible un modelo de codesarrollo al margen de las migraciones, se constata que en el panorama español esta perspectiva surge muy vinculada al hecho migratorio. De hecho, el detonante de la preocupa-

*en los últimos años
se ha producido una evolución
desde el concepto de control
al de gestión de los flujos
migratorios, contando
también con la colaboración
de los países de origen*

ción por el codesarrollo como nueva forma de trabajo es la creciente percepción de España como un país de inmigración.

Esta vinculación entre codesarrollo y la inmigración se refleja también en la concentración de las iniciativas en aquellas zonas con una mayor presencia de inmigrantes. A 1 de enero de 2005 alrededor del 60% de los inmigrantes empadronados en España residían en tres comunidades autónomas: Madrid (24%), Cataluña (23%) y Comunidad Valenciana (13%). Es en estas comunidades donde se ha detectado un mayor número de proyectos iniciados.

Junto con la presión migratoria, la voluntad política constituye otro de los elementos centrales en el impulso del codesarrollo. Incluso en regiones donde la presencia de la inmigración no es especialmente significativa, el interés de la administración puede favorecer la puesta en marcha de algunos proyectos. Es el caso del País Vasco.

*en 2005 las tres nacionalidades
cuantitativamente más
significativas eran
ecuatorianos (17%),
marroquíes (17%)
y rumanos (11%)*

La importancia del hecho migratorio se refleja una vez más en el hecho de que la inmensa mayoría de los proyectos tienen como destino los principales países de origen. En 2005 las tres nacionalidades cuantitativamente más significativas eran ecuatorianos (17%), marroquíes (17%) y rumanos (11%).

Llama la atención la inexistencia de proyectos de codesarrollo en Rumania, aunque este hecho puede ser explicado por otra de las características del codesarrollo en nuestro país. A pesar de la importancia otorgada a la inmigración, los pro-

yectos de codesarrollo tienen a ubicarse institucionalmente dentro de los departamentos de cooperación de las distintas entidades. La falta de experiencia en cooperación al desarrollo en países como Rumania dificulta la puesta en marcha de otro tipo de proyectos, cosa que no ocurre en países como Ecuador o Marruecos.

Esta primacía de los departamentos de cooperación es palpable tanto en la administración pública como en otro tipo de entidades. En la administración, salvo excepciones, el codesarrollo aparece fundamentalmente en los planes de cooperación en los distintos niveles territoriales. Se ha constatado que una mayor coordinación entre los organismos gestores de la inmigración y la cooperación es imprescindible para lograr un mayor impulso del codesarrollo en España. El Ayuntamiento de Madrid, en que la gestión de ambos campos depende de una misma Dirección General, es un buen ejemplo de ello.

En las ONG la preocupación por el codesarrollo surge en primer lugar, y de una forma casi natural, en aquellas entidades con experiencia previa tanto en cooperación al desarrollo como en el trabajo en favor de la integración de los inmigrantes. A pesar de ello, se percibe también en este caso un mayor peso de

los departamentos de cooperación en la gestión de las iniciativas de codesarrollo.

Por lo que se refiere a los actores del codesarrollo en nuestro país, se constata la presencia de dos tipos de actores. Por un lado, encontramos a la administración asumiendo un papel de promotor y financiador último de los proyectos. Por otra parte, las ONG y las asociaciones de inmigrantes asumen la responsabilidad principal en la ejecución de los proyectos. También aparecen de forma más discreta otro tipo de actores como sindicatos, universidades y centros de investigación.

Una cuestión que merece ser señalada es la relación asimétrica que se da entre los distintos actores. Frente a la supuesta horizontalidad defendida desde planteamientos teóricos y normativos, hemos podido constatar que ésta no se da en la práctica. El carácter de la administración como financiador último o la debilidad institucional de las asociaciones de inmigrantes en la mayoría de los casos son factores que contribuyen a generar esta asimetría. En el caso de las asociaciones de inmigrantes, el grado de integración y profesionalización que se pueda alcanzar en un futuro determinarán su capacidad de influencia en igualdad de condiciones con las ONG.

Veamos, por último, el tipo de actividades que se están desarrollando en torno a la perspectiva del codesarrollo.

El principal aspecto a destacar reside en el hecho de que los proyectos relacionados con las remesas y el retorno tienen un peso muy relativo en el panorama del codesarrollo en su conjunto. A pesar del interés despertado por las remesas, pocas de las entidades cuentan todavía con la experiencia y los medios técnicos necesarios para adentrarse en este campo. Es de esperar que en un futuro la consolidación de los proyectos y la implicación de otro tipo de actores (entidades financieras) favorezcan el incremento de este tipo de acciones.

Por lo que se refiere al retorno, se trata de proyectos vinculados a la capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo y a las remesas sociales, quedando relegada a un segundo plano la perspectiva del control de flujos.

Al contrario que en el caso de las remesas y el retorno, se constata un gran desarrollo de las iniciativas relacionadas con la formación sobre el codesarrollo. La gran demanda existente en este sentido se puede atribuir a lo incipiente de esta perspectiva, siendo previsible un des-

censo en la misma a medida que el codesarrollo se vaya asentando.

Por último, es preciso destacar la emergencia de nuevos ámbitos de intervención tales como la creación de espacios de comunicación transnacional o la participación en proyectos de desarrollo comunitario que empiezan a estar presentes en las distintas iniciativas.

Seis aportaciones al menos

A pesar de que la escasa experiencia no permite extraer conclusiones definitivas, sí podemos avanzar algunos elementos especialmente relevantes en el éxito del codesarrollo como estrategia.

En primer lugar, el grado de madurez y solidez de las organizaciones que están implicadas en la puesta en marcha de los proyectos y acciones, especialmente relevante y ne-

cesario en el caso de las asociaciones de inmigrantes. En segundo lugar, la participación de los actores en un nivel de igualdad, esto es, la corresponsabilidad y horizontalidad en las acciones. En tercer lugar, la necesidad de sistematizar de forma constante el proceso, así como evaluar de manera continua debido a la complejidad de las acciones. En cuarto lugar, el conocimiento en profundidad de la realidad en origen. En quinto lugar, una mayor coordinación entre las políticas migratorias y de cooperación. Por fin, la incorporación activa de nuevos actores: las autoridades locales en origen, la sociedad civil en origen y destino.

De cómo se vayan incorporando estos factores en las prácticas concretas dependerá en un futuro la configuración del codesarrollo como un instrumento válido en la gestión de las migraciones y sus efectos sobre el desarrollo humano. ■