

EMIGRACIÓN, CODESARROLLO Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: REFLEXIONES DESDE UNA ÓPTICA ESPAÑOLA

FRANCISCO-JAVIER CASAS ÁLVAREZ *

El incremento de la inmigración y el debate en la sociedad española sobre sus causas y la mejor manera de evitar que se produzcan movimientos migratorios indeseados o traumáticos, trae a un primer plano las reflexiones sobre las relaciones entre emigración y desarrollo: ¿es la diferencia de nivel de desarrollo lo que provoca los desplazamientos?, ¿puede una política de cooperación contribuir eficazmente a regular la oferta?, ¿qué novedades aporta el enfoque del codesarrollo?

Además de abordar estas cuestiones, el artículo analiza el enfoque que proporciona la Unión Europea sobre estos temas y hace un recorrido por las principales actuaciones de la cooperación española para el desarrollo susceptibles de influir sobre el nivel de vida de las poblaciones y, por tanto, sobre su deseo de emprender el difícil camino de la emigración.

The increase of immigration and the debate within the Spanish society concerning its causes and the best way to

* Consejero Técnico para América del Sur - Agencia Española de Cooperación Internacional.

avoid unwanted or traumatic migratory movements, brings to the front page the relationship between emigration and development. Does the difference in the level of countries' development cause these movements? Can a policy of cooperation contribute to an effective regulation of the demand? What new features does the approach of co-development offer?

In addition to addressing these concerns, the article analyzes the view maintained by the European Union and offers an overview of the main lines of Spanish cooperation for development that might influence the quality of life of the people and, therefore, their desire to choose the difficult path of emigration.

1. LAS MIGRACIONES Y EL SUBDESARROLLO COMO RESPONSABILIDAD COMÚN

Las migraciones internacionales están en el primer plano de la actualidad mundial. En los últimos años los aspectos relacionados con la inmigración constituyen sin lugar a dudas una de las primeras preocupaciones de la opinión pública en numerosas sociedades europeas, y también se hallan en el centro del interés de numerosos gobiernos, instituciones y organizaciones no gubernamentales.

Si bien en España el fenómeno se mantenía hasta fechas recientes relativamente alejado de los debates políticos, su irrupción en la vida nacional en los meses anteriores a las elecciones generales del 12 de marzo y la polémica surgida en torno al proceso de elaboración de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España han colocado el tema en primera línea de la preocupación social.

En 1987 la OCDE dio ya una cierta señal de alarma sobre este tema e indicó una serie de orientaciones a tener en cuenta para la nueva cooperación entre países de origen y

de destino de la emigración: «En los próximos años las migraciones seguirán ejerciendo presión sobre los países desarrollados. Será una presión intensa con grandes probabilidades de acentuarse y, en cierto modo, imposible de evitar. El problema más importante y el más difícil de resolver es el relativo a la acción en favor del desarrollo económico, por tanto, del aumento del empleo en los países de origen. La puesta en marcha de una cooperación más intensa, más productiva y más eficaz entre el Norte y el Sur parece ser la única salida» (OCDE, *El porvenir de las migraciones*, París, 1987).

Aunque la Conferencia mundial sobre la población de El Cairo de 1994 dedicó solo un apartado a la migración internacional, a nivel regional europeo esta materia constituía ya objeto de preocupación. Así, la Conferencia europea sobre la población celebrada en Ginebra del 23 al 26 de marzo de 1993, organizada por la Comisión Económica para Europa de UN, el Consejo de Europa y el FNUAP (Fondo de las Naciones Unidas para la Población), recomendó a los países de origen y destino «emplearse a fondo para disminuir las causas de la emigración con el fin de reducir los flujos migratorios internacionales masivos y anárquicos».

Estas recomendaciones suponen una invitación a cambiar de actitud respecto del fenómeno migratorio, a fin de que sea situado en un marco nuevo, lo que implica una necesaria cooperación basada en un sentimiento de responsabilidad común y solidaria entre los países de origen y de destino.

Resulta explicable que en estas condiciones, y a la vista de la magnitud del problema, en los países receptores se haya ido abriendo camino la idea de la cooperación internacional para el desarrollo como vía para evitar la emigración incontrolada de los ciudadanos de los países pobres.

Para ello deberíamos esclarecer cuáles son los mecanismos que promueven el proceso migratorio, si el desarrollo desincentiva la emigración y, por último, si la cooperación

para el desarrollo puede tener algún impacto sobre el impulso a emigrar de muchas personas.

2. LA DEMANDA Y LA OFERTA EN EL PROCESO MIGRATORIO

Si bien no existe unanimidad en la doctrina sobre las causas últimas de los movimientos migratorios, en nuestra opinión entendemos que son dos las causas básicas que han de confluír para que se produzca un proceso emigratorio:

- la existencia de una demanda que ejerza como polo de atracción en el proceso, y
- la existencia de unas condiciones de precariedad relativa en el punto de origen (frustración profesional, desempleo o empleo marginal, falta de perspectivas, ingresos insuficientes) o, más aún, si la precariedad es absoluta (condiciones de indigencia o de miseria); en este último caso la emigración puede producirse aunque no exista la demanda que actúe.

Estos conceptos fueron ampliamente desarrollados por España durante su negociación de adhesión a las Comunidades Europeas, en un momento en que el capítulo de la libre circulación de trabajadores constituía un obstáculo importante ante los temores de que, en un momento en que Europa conocía ya problemas de empleo, la apertura de las fronteras fuera a provocar desplazamientos masivos de trabajadores de estos países.

Me correspondió vivir muy directamente todo este proceso y argumentar a nuestros colegas de la Comisión europea sobre lo mal fundado de sus temores. En un artículo publicado por el Diario YA el 18 de abril de 1979, y en otras intervenciones públicas en aquel período (Lovaina, 25-26 de mayo de 1979), subrayé que las cifras de emigración y retorno de trabajadores italianos en los últimos años venían a aportar un elemento definitivo en este de-

bate: a pesar de disfrutar de libre circulación eran muchos más los que regresaban a su país que los que salían a buscar trabajo al extranjero y, en particular, a los países de la CEE.

También tuvimos que recordar en nuestras negociaciones que la propia Comisión europea, en su Dictamen de 29 de noviembre de 1978 sobre la solicitud de adhesión de España, señalaba: «La experiencia ha mostrado que, en general, la demanda de mano de obra es el factor determinante de los flujos migratorios, incluso en una situación de libre circulación» (párrafo 44), y también: «... la ausencia o disminución de posibilidades concretas de empleo es un elemento fundamental de disuasión frente a los movimientos de mano de obra», «hay, por tanto, una relación clara entre, de un lado, el aumento (o disminución) de la inmigración y, de otro, la tasa de crecimiento del PIB y del paro» (párrafo 115).

¿Por qué no se produjeron efectivamente movimientos migratorios apreciables de España o Portugal hacia los países más desarrollados de la Europa comunitaria después de nuestra adhesión en 1986 a pesar de nuestras elevadas tasas de paro y nuestras diferencias de renta con los países del Norte?

En primer lugar, porque la demanda de mano de obra en estos países había disminuido radicalmente respecto de los años de expansión económica acelerada de la década de los sesenta y hasta mediados de los setenta. En segundo lugar, porque la demanda existente era básicamente para empleos poco cualificados y los españoles y portugueses que podían ser candidatos a ocupar esos puestos no se encontraban ya en una posición de necesidad tal que se sintieran impulsados a emprender el difícil y amargo camino de la emigración cuando en sus respectivos países contaban ya con una situación de protección social mínima (vía subsidio de desempleo u otros), que obviamente actuaba como freno.

Por tanto, y en relación con el segundo elemento que señalábamos como necesario para que se produjera el pro-

ceso migratorio, la existencia de unas condiciones de precariedad relativa en el punto de origen, parece asumido por el conjunto de los investigadores —y la experiencia de España, Portugal y Grecia así lo avala— que es razonable esperar que cuando los actuales países emisores lleguen a alcanzar grados estimables de desarrollo socioeconómico disminuirá decisivamente la propensión a emigrar de sus habitantes y, sobre todo, se reducirán los movimientos espontáneos, desordenados e ilegales.

Así pues, a la pregunta que nos hacíamos de si el desarrollo disminuye la propensión a emigrar, la respuesta parece claramente afirmativa. La experiencia muestra que cuando un país experimenta un crecimiento económico sostenido disminuye drásticamente su flujo emigratorio, y pasa, por el contrario, a recibir mano de obra inmigrada.

Por otro lado es interesante destacar que esta disminución radical de la emigración se produce aunque se mantengan disparidades de renta y riqueza con respecto de las áreas más avanzadas: a pesar de subsistir diferencias nada desdeñables entre Andalucía o Extremadura, el Sur de Italia o ciertas regiones de Portugal y Grecia con otras del Norte de Europa, las migraciones intracomunitarias de trabajadores son irrelevantes. Ello muestra que las causas de los movimientos migratorios son más sólidas que la simple existencia de diferencias económicas o salariales.

Recordemos a este respecto que hoy día la situación en que se encuentra nuestro país y en otros de la Europa comunitaria es precisamente la de países que demandan mano de obra. Por un lado, nos hemos convertido en un país que necesita de mano de obra y, por otro, no olvidemos que los inmigrantes que se acercan a nuestras puertas proceden en no pocas ocasiones de situaciones de precariedad no solo relativa sino incluso absoluta (indigencia o miseria).

La necesidad de mano de obra extranjera en España es bien conocida en estos momentos en el sector de las tareas agrícolas —y no sólo de temporada—, hacia las que acuden trabajadores procedentes de Marruecos y otros países

africanos, y también latinoamericanos. Pero esta demanda tiene lugar igualmente en otros sectores de actividad como la construcción, el servicio doméstico y algunas profesiones relacionadas con los servicios sociales; es un hecho cierto la enorme penetración que se ha producido en nuestro país en estos momentos de latinoamericanos en actividades relacionadas con la atención a personas mayores, minusválidos, etc.

Esta necesidad de trabajadores extranjeros en España va a seguir acrecentándose en los próximos años, por lo que seguiremos generando demanda. El estudio publicado en octubre de 1999 por Naciones Unidas sobre las tendencias demográficas en los próximos cincuenta años sitúan a España como el país cuya población experimentará el mayor envejecimiento del mundo: si se mantiene la tasa de fertilidad actual (1,07 niños por mujer en edad fértil), la media de edad de nuestro país se convertirá en la más elevada del planeta en el año 2050, con 54,3 años de media, y de 39,5 millones de españoles pasaremos a ser 30,2 millones en esa fecha.

En tal caso las necesidades de mano de obra extranjera en España para mantener la actividad económica y nuestros niveles de bienestar social se sitúan en 12 millones de inmigrantes de aquí al año 2025. Para ese mismo período, y en caso de nuevo de no variar la tasa de fecundidad, el conjunto de la Unión Europea necesitaría un aporte de mano de obra estimado en 159 millones de inmigrantes.

3. EFICACIA Y LÍMITES DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

De manera que parece que estamos de acuerdo en que en una situación de desarrollo los movimientos migratorios no se producen de forma desordenada y masiva. Si lo que queremos es poner freno a esa potencial emigración desordenada e ilegal y que la emigración se produzca solo en la medida necesaria para satisfacer las demandas procedentes

de los países más desarrollados, debemos contestar a la pregunta de si podemos acelerar este proceso de desarrollo en los países del Sur gracias a los programas de cooperación internacional, de manera que disminuya cuanto antes su presión migratoria.

En este caso entendemos que nuestras líneas de actuación deberían orientarse a acelerar el crecimiento económico de los países pobres, ayudando a que en estos países se desarrollen especialmente sectores que ocupen mano de obra de forma intensiva y, por otra parte, a reducir el crecimiento de su población activa, incidiendo sobre su tasa de fecundidad.

En cuanto al primer objetivo, acelerar el crecimiento económico, hemos de decir que, aún aceptando que el proceso de desarrollo y sus consecuencias sobre la disminución de la presión migratoria es algo que dista mucho de ser lineal e inmediato, y que no existen análisis suficientemente rigurosos sobre la influencia de la cooperación en los aspectos macroeconómicos del desarrollo, nadie pone en duda la conveniencia de seguir realizando esfuerzos en esa vía.

Es posible, no obstante, que debiéramos plantearnos algunos interrogantes en relación con la eficacia de la Ayuda y la idoneidad de algunos de los mecanismos que la comunidad internacional pone en marcha para contribuir al desarrollo de los países más decaídos.

Por citar un ejemplo diremos que la cuantía de la Ayuda Oficial al Desarrollo resulta muy inferior a las remesas de ahorros que envían los emigrantes a sus países de origen. Además, no olvidemos un cierto elemento contradictorio que existe en nuestras sociedades a la hora de poner en marcha programas de cooperación: mucho más relevante que la ayuda directa a los países en desarrollo sería sin duda la adopción de políticas económicas favorables a las necesidades de los países del Sur en las esferas comercial y financiera.

El PNUD considera que lo que llamamos Ayuda Oficial al Desarrollo-AOD (que en 1998 fue 52.068 millones de dó-

lares, el 0,22 por 100 del PNB de los países donantes de la OCDE), equivale al 10 por 100 de lo que los países en desarrollo pierden por restricciones en el acceso a los mercados de los países desarrollados. Un mejor tratamiento arancelario sobre los productos en que las economías del Sur son más competitivas tendría más eficacia que cualquier forma directa de ayuda al desarrollo, aunque nuestras sociedades probablemente no estarían en condiciones de asumirlo.

En cuanto a la reorientación de las economías en desarrollo hacia actividades que requieran una utilización elevada de mano de obra, las posibilidades de la cooperación son múltiples, desde los programas de ayuda a las pequeñas empresas a los de asistencia técnica al sector informal y de microempresas en el que se localiza una muy elevada proporción de los nuevos puestos de trabajo, pasando por acciones de mejora de la formación profesional y, en general, aquellas actividades que promueven una mejor adecuación entre el sistema educativo y las necesidades de la economía.

En América Latina, por ejemplo, los despidos masivos de trabajadores que tuvieron lugar entre 1980 y 1992, como consecuencia del ajuste estructural y la competencia internacional sobre la empresa privada, provocaron un descenso del empleo en el sector formal de la economía —que pasó de un 60 a un 46 por 100—. En ese mismo período, de acuerdo con el Informe de desarrollo humano del PNUD de 1996, el 82 por 100 de los nuevos empleos que se crearon en esa Región lo hicieron en el sector informal, lo que significa que son las microempresas de este sector las que vienen absorbiendo el crecimiento de la fuerza laboral que no se incorpora al sector formal de la economía.

Por último, en lo que se refiere a la reducción del ritmo de crecimiento de la población, parece evidente que el cambio demográfico tendría lógicas consecuencias en materia de presión sobre el empleo. Existen numerosos programas en el ámbito de la planificación familiar y España presta su contribución a diversos programas especialmen-

te con el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, como, por ejemplo, en Filipinas y el norte de África.

El debate sobre la eficacia de los programas de cooperación para el desarrollo para disminuir la presión migratoria ha estado ciertamente presente desde hace años en el ámbito de la Unión Europea. Ya a finales de 1995 la Comisión europea preparó una Comunicación al Consejo de Ministros sobre el tema «Migraciones y políticas de Cooperación para el Desarrollo» que suscitó opiniones divergentes entre los quince Estados Miembros.

Mientras países como Italia o Bélgica se han manifestado desde el principio partidarios de profundizar en esta vía e incluso de «especializar» algunos Programas, orientarlos específicamente a disminuir esa presión migratoria, otros como Dinamarca han dejado en todo momento constancia de que no compartían la idea de que la política de cooperación para el desarrollo fuese a disminuir el flujo migratorio.

Por otra parte, otro elemento nos obliga a considerar con cierta cautela las posibilidades reales de que la actividad de cooperación tenga una influencia decisiva sobre los flujos migratorios. Existe una tendencia a la creciente diversificación y aumento de los países de origen de los inmigrantes, lo que relativiza aún más la capacidad real de la ayuda internacional para reducir los flujos migratorios indeseados.

4. EL CODESARROLLO Y LA COLABORACIÓN CON LOS PAÍSES DE ORIGEN

La Unión Europea, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, ha iniciado una reflexión sobre los problemas relativos a la inmigración en la que parte de la idea de que necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello el Consejo Europeo de Tampere, de 16

de octubre de 1999, señala que «es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños».

Con tal finalidad el Consejo Europeo «invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los Tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión». Finalmente el Consejo considera «otro elemento clave para lograr el éxito de esta política, la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo».

Codesarrollo es un término acuñado recientemente y que sugiere, a primera vista, la puesta en marcha de políticas de cooperación internacional encaminadas a favorecer mutuamente a todos los actores, y no sólo a los países receptores de la ayuda.

Al igual que corresponsabilidad indica una responsabilidad compartida, codesarrollo vendría a significar un desarrollo compartido por los sujetos participantes.

En el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo éste concepto de beneficio mutuo ha estado siempre implícito en las relaciones entre Donantes y Receptores de la ayuda, y se ha manifestado cada vez que ha sido necesario explicar a las opiniones públicas de los países desarrollados la bondad de llevar a cabo una política generosa hacia los más necesitados.

Así, por ejemplo, el Acuerdo de Consejo de Ministros de diciembre de 1987 que aprobó las líneas directrices de la cooperación española, en vigor hasta la publicación de la Ley de Cooperación en julio de 1998, decía algo tan claro como lo siguiente: «Los recursos dedicados a la Cooperación al Desarrollo no son restados al crecimiento de nuestra economía. Por el contrario, la Cooperación puede y debe contribuir directamente a ese crecimiento y a la creación de empleo. Los Países en Vías de Desarrollo son parte de un

mundo interdependiente cuya dinámica de avance en Cooperación es imprescindible para asegurar el propio crecimiento.»

El consenso internacional en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, verdadero garante de la pureza y de la calidad de la cooperación, va más bien, sin embargo, en el sentido de cuestionar la ayuda orientada a beneficiar al propio donante, las donaciones ligadas a la adquisición por el receptor de bienes o servicios en el Estado donante, etc., por lo que este concepto de Codesarrollo resulta sin duda algo ambiguo y cuestionable.

En realidad, y aunque su significado más natural sea el que hemos visto, el término Codesarrollo se refiere en la materia que nos ocupa a una idea planteada por las autoridades francesas sobre la base de propuestas hechas en un Informe presentado el 10 de diciembre de 1997 por un asesor del primer ministro, y que sugiere «una nueva mirada sobre la inmigración».

Las propuestas francesas contienen algunas ideas para hacer de los emigrantes factores para el desarrollo de sus propios países de origen, a través de una serie de medidas en materia de gestión de los flujos migratorios.

Por un lado se trataría de reforzar la integración de los inmigrantes legalmente instalados, al tiempo que se crean las condiciones sociales para ayudar a los potenciales nuevos migrantes a que permanezcan en sus países. Para ello se subraya la necesidad imperiosa de controlar los nuevos flujos promoviendo la movilidad y la alternancia de los migrantes, por medio de contingentes de personas con estatuto de temporeros, destinadas a formarse en los países desarrollados a través del trabajo para volver después, de acuerdo con el programa establecido, a sus países de origen y utilizar allí los conocimientos adquiridos.

El esquema se sustenta en el establecimiento de Convenios de codesarrollo y emigración entre el país receptor y los de origen, en los que éstos últimos se comprometan a acoger a los trabajadores temporeros a su regreso, para facilitar así la política de alternancia. Aunque se trata de un

planteamiento básicamente de Estado a Estado, el nuevo enfoque trata de involucrar a las colectividades locales, las empresas, las ONG, las Universidades y otras Instituciones de formación.

Las propuestas se completan con una serie de apuntes para favorecer la inversión productiva de los ahorros de los emigrantes en sus países de origen, apoyar a los que retornan con ayuda financiera para proyectos de desarrollo y reforzar las iniciativas que en el campo de la cofinanciación de programas de esta naturaleza lleven a cabo las propias asociaciones de inmigrantes.

Todas estas propuestas resultan de gran interés, ya que en muchas ocasiones lo que falta es imaginación para abordar los problemas. En todo caso no es fácil pensar que con esta denominada «nueva mirada» vaya a encontrarse solución a los problemas de las migraciones desordenadas e ilegales, ni que la alternancia y los planes de formación para el retorno puedan resultar eficaces. Más difícil aún será conseguir que los emigrantes acepten orientar sus ahorros hacia inversiones productivas en el país en lugar de enviarlos para atender a los gastos inmediatos de sus familiares en el lugar de origen y emplear el excedente en la adquisición de una vivienda.

Las propuestas francesas encuentran cierto encaje en experiencias interesantes de carácter solidario entre trabajadores inmigrantes de Malí y de Senegal con sus grupos étnicos y tribales en su lugar de origen (en las regiones de Kayes y Tambacounda respectivamente), pero difícilmente extrapolables con carácter general.

Tal vez las mejores virtudes de estas propuestas, que han recibido también duras críticas por parte de algunos especialistas franceses en temas migratorios (Christophe Daum, *Hommes et Migrations*, n.º 1214, julio-agosto 1998), o la constatación pura y simplemente de su fracaso (*Le Monde*, 16 de junio de 1999, p. 14), estriben en recordarnos la importancia de buscar con imaginación soluciones a los problemas, la conveniencia de profundizar en los movimientos migratorios de temporada, el papel que se su-

giere pueden jugar en el tema de las migraciones y el desarrollo otros agentes distintos del Estado (Comunidades Autónomas, Municipios, Asociaciones de inmigrantes), y el término mismo del codesarrollo, que ha hecho alguna fortuna, aunque, como hemos visto, con un contenido no exento de equívoco.

Por tanto, y sin perjuicio de que España u otros países de nuestro entorno exploren las posibilidades de impulsar entre los propios emigrantes su papel de factores de desarrollo de sus países de origen (existen ya experiencias interesantes como las puestas en marcha por la Asociación ATIME con trabajadores marroquíes o «Sevilla Acoge» con trabajadores de Senegal), vamos a pasar a analizar la política de cooperación para el desarrollo de nuestro país que, como señalábamos antes, puede jugar en el medio o largo plazo un papel fundamental en la reducción de la presión migratoria en determinadas zonas o países.

5. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO: OBJETIVOS Y PRINCIPALES ACTUACIONES

Un proceso paralelo al experimentado por España en los últimos veinte años, en el que se ha transformado de país emisor en país receptor de mano de obra, lo hemos vivido de manera pareja en el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo.

En 1977 nuestro país era receptor de Ayuda al Desarrollo y hasta 1981 figuramos en las listas del Banco Mundial como país en vías de desarrollo. Pues bien, de acuerdo con los últimos datos disponibles, en 1999 la AOD española alcanzó la cifra de 208.323 millones de pesetas, que supone un 0,23 por 100 de nuestro PIB, y nos sitúa en términos porcentuales por encima de la media de los países de la OCDE, que son los llamados países donantes.

De esta cifra el 38,4 por 100, o sea, 80.000 millones, fueron destinados a Programas de carácter multilateral, a tra-

vés de aportaciones para financiar proyectos que ejecutan Organismos internacionales: entre ellos figuran nuestras contribuciones para financiar la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, y las contribuciones a otros Organismos que llevan a cabo políticas para combatir el subdesarrollo como el Banco Mundial u Organismos del sistema de Naciones Unidas (PNUD, FAO, OMS, FNUAP, UNICEF, etc.).

En relación con estos Programas a través de Organismos internacionales, nuestra capacidad para influir en el tipo de proyectos que se ejecutan y, sobre todo, en la determinación de los países en los que estos proyectos van a ejecutarse es, lógicamente, limitada. En el caso de la política de Cooperación al desarrollo de la Unión Europea nuestra capacidad es mayor puesto que es un club relativamente pequeño y nuestras posibilidades reales para generar alianzas no son desdeñables.

Por otro lado, en lo que llamamos la cooperación bilateral, que es la que llevamos a cabo directamente con cada uno de los países con los que cooperamos, nuestra capacidad de decisión es plena. La cooperación bilateral española supone aproximadamente el 61,6 por 100 de nuestra AOD, esto es, 128.000 millones de pesetas.

Parte de esta cooperación tiene carácter no reembolsable, es decir, es a fondo perdido, y otra parte se materializa mediante créditos en condiciones muy favorables; esta última, al tener carácter reembolsable, permite que multipliquemos también nuestras posibilidades para continuar prestando ayuda en el futuro para el desarrollo de los países que son prioritarios para nosotros.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que fue aprobada por el Congreso de los Diputados en el mes de julio de 1998, señala con nitidez en su artículo 6 las zonas geográficas prioritarias para la Cooperación española. Así, se consideran de interés preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del Norte de África y Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de ca-

rácter histórico o cultural; ello quiere decir básicamente Filipinas, Guinea Ecuatorial y otros países lusófonos de África.

En cuanto a los principios de actuación, la Ley de Cooperación señala, entre otros, «La promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible de los países...» (art. 2), y define como objetivo central la erradicación de la pobreza en el mundo, y ello lo concreta a través de una serie de actuaciones prioritarias entre las que destacamos, a los efectos que en este Seminario nos interesa, «Los servicios sociales básicos..., la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, el desarrollo de la base productiva y fomento del sector privado» (art. 7).

Es cierto que las medidas tendentes a disuadir los movimientos migratorios espontáneos no figuran en modo alguno explicitados entre los objetivos y prioridades de la Cooperación española para el desarrollo. Sin embargo, no sólo la ejecución satisfactoria de proyectos que nos acerquen al objetivo general de erradicación de la pobreza tendría consecuencias evidentes en la disminución de esta presión migratoria, como hemos visto anteriormente, sino que buen número de Programas de la Cooperación española son susceptibles de actuar —y digo esto con todas las cautelas posibles— sobre algunos colectivos proclives a emigrar en países para los que España es un destino prioritario.

España tiene establecida una importante red de Convenios bilaterales de Cooperación con todos los países que constituyen objeto prioritario de nuestra cooperación y mantiene una estructura permanente, las Oficinas Técnicas de Cooperación en la mayor parte de esos países con el fin de identificar mejor los Programas a aprobar, garantizar que se insertan en las prioridades de desarrollo de los países receptores, y seguir de cerca su ejecución con el fin de facilitar su sostenibilidad en el futuro.

Muchos son los instrumentos que España ha ido poniendo en marcha en estos veinte años de cooperación pero, a modo de ejemplo en el marco del tema que nos ocupa, quisiera referirme a tres de ellos:

- En primer lugar el importante Programa de formación de recursos humanos que viene desarrollando la Agencia Española de Cooperación Internacional desde hace largos años y que en estos momentos se concreta en la concesión anual de unas 2.500 becas para realizar en España estudios de posgrado; los Programas en el ámbito educativo financiados en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado como las Becas Mutis, o el Programa de alfabetización ejecutado en El Salvador y la República Dominicana. O bien, por último, los más de 5.000 técnicos latinoamericanos que se forman cada año en los Centros de Formación que la AECI tiene en Bolivia, Colombia y Guatemala, y los Programas de formación profesional a gran escala que se llevan a cabo en Nicaragua o Perú.

A menudo nos preguntamos sobre la eficacia y sostenibilidad de muchos Programas que de cooperación, pero en lo que estamos siempre seguros de acertar es en los Programas de formación, de capacitación de recursos humanos. Con estos programas sabemos que nuestra inversión de cara al desarrollo de los países con los que colaboramos es un inversión segura, bien orientada.

- En segundo lugar debemos destacar también la importancia en numerosos países de gran potencial agrícola de los Proyectos denominados de Desarrollo Rural Integral, que constan normalmente de diversos componentes: uno productivo, de mejora de cultivos, producción y comercialización; otro educativo, de capacitación, uno tercero habitacional, con la construcción de viviendas adaptadas a la tecnología y características de la zona y, finalmente, un componente de salud a través del apoyo a programas de atención primaria de salud.

De esta manera contribuimos a una mejora plena de las condiciones de vida y trabajo de la población, al incremento de sus ingresos algo que, en definitiva, ayuda a fijar a las personas a la tierra y a limitar procesos de emigración traumática que comienzan en la capital para lue-

go en muchos casos proseguir al extranjero tras el lamentable paso por la proletarización y la marginalidad en la gran urbe.

Son numerosos los proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) que la cooperación española ejecuta en países como Guatemala, Honduras, República Dominicana, Ecuador y Perú, o en Namibia y Túnez en África; en este último país está ahora en marcha un Proyecto de esta naturaleza de notable envergadura, con un coste de unos 1.500 millones de pesetas, que contribuirá a mejorar la situación de unas 6.000 personas en la cuenca de Oued el Kheirat.

- En tercer lugar debo destacar el Programa de Microcréditos puesto en marcha por la AECI hace dos años y que va orientado precisamente a apoyar a esa numerosísima franja de la población de los países con los que cooperamos que, teniendo capacidad de trabajo, de esfuerzo y una potencialidad productiva, no tiene sin embargo acceso al crédito, a la financiación, en los circuitos financieros tradicionales.

La importancia de las Microfinanzas como forma eficaz de lucha contra la pobreza ha sido subrayada por la Cumbre que tuvo lugar el pasado año en Washington, que espera que en cuatro años más de 100 millones de personas de países en vías de desarrollo hayan podido encontrar financiación para una actividad productiva que les permita salir de la miseria a través justamente del microcrédito.

En España este Programa ha recibido desde 1998 una dotación de 11.000 millones de pesetas, tiene este año otros 8.000 millones disponibles y está previsto que alcance los 40.000 millones en los próximos tres años. Los países beneficiarios del Programa de Microcréditos son, hasta ahora, Perú, Bolivia, la República Dominicana, algunos centroamericanos y Filipinas.

En el presente año se ampliará este Programa de Microcréditos a Ecuador, Paraguay y Marruecos, con una dotación inicial por país de 2.000 millones de pesetas.

6. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS

Quisiera, llegado a este punto, aportar unos breves elementos sobre nuestra Cooperación con Marruecos, país en cuyo desarrollo España tiene un interés inmediato y evidente.

Marruecos ha sido probablemente en estos últimos años el máximo receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. Nuestra aportación es de muy variada índole y comprende, tanto una voluminosa y muy orientada cooperación técnica no reembolsable, como un importante paquete de cooperación financiera en forma de créditos a bajo interés. En los últimos seis años Marruecos ha recibido casi 30.000 millones de pesetas de ayudas a fondo perdido, en un apoyo que implica una fuerte apuesta por el desarrollo del Norte —la zona que nos es más cercana—, que ha sido tradicionalmente la zona de Marruecos menos atendida y que conoce un importante retraso con respecto del resto del país.

La Agencia Española de Cooperación Internacional ha financiado en estos últimos años (con un coste de 580 millones de pesetas) la realización del Programa de Acción Integrado para el Desarrollo de la Región Mediterránea de Marruecos (PAIDAR), que fue entregado formalmente por el Presidente del Gobierno español al primer ministro marroquí el pasado 8 de mayo de 2000 y viene también prestando una importante asistencia técnica a la Agencia de Desarrollo del Norte.

El desarrollo de esta región, que agrupa al 25 por 100 de la población del país, es importante para Marruecos y es importante para España. El Programa de Acción antes citado pone de manifiesto que, de confirmarse la tendencia prevista en el crecimiento de la población en la Región Mediterránea (pasaría de 5.200.000 personas en 1994 a 8.800.000 en el 2025), más de 700.000 personas tendrían que emprender el camino de la emigración a otras zonas

del país y otras tantas probablemente lo harían al extranjero.

Hoy día ya, una encuesta sobre una muestra representativa de 400.000 familias de la zona del Norte detecta ya una intención firme de emigrar que alcanza a la mitad de la población.

Además de la emigración, el propio estudio señala que en caso de confirmarse la tendencia demográfica actual se produciría un evidente crecimiento de los cultivos de cannabis y del contrabando.

Por ello nuestra cooperación con ese país se está dotando permanentemente de nuevos instrumentos. Hemos mencionado antes el Programa de microcréditos puesto en marcha por la AECI en el año 1998, y que encontrará su plasmación en el presente año para Marruecos con una dotación que estará en torno a los 2.000 millones de pesetas. El Acta de la Comisión Mixta hispano-marroquí, celebrada en Madrid los días 1 y 2 de marzo de 2000 contempla ya este Programa, que se ejecutará en la prioritaria zona Norte de ese país.

En estos momentos, y también con financiación de la AECI de 1999, dos Organizaciones No Gubernamentales españolas han puesto en marcha proyectos en el ámbito de las microfinanzas con el fin de crear empleos de carácter estable en la región mediterránea.

Por vez primera, en el acuerdo entre la ONG española (CEAR) y la marroquí contraparte del programa (Fundación para el Desarrollo Local FONDEP) se refiere al objetivo de frenar la emigración ilegal por medio de la creación de pequeñas empresas y talleres familiares. Está prevista la concesión de créditos de hasta 300.000 pesetas, a un interés mensual del 2,5 por 100, fundamentalmente jóvenes y mujeres, y los sectores priorizados son la artesanía, los servicios, el comercio, las actividades profesionales y otras vinculadas con la agricultura.

De manera que, aunque anteriormente señalaba que nuestra Ley de cooperación no incluye ninguna referencia a la prevención de los movimientos migratorios como un

objetivo de la cooperación española lo cierto es que, como ya hemos visto, buena parte de los programas que llevamos a cabo tienen un efecto innegable directo o indirecto sobre la propensión a emigrar de muchas poblaciones en situación precaria o claramente de pobreza.

Por otro lado, España ha puesto también en marcha con Marruecos interesantes operaciones de reconversión de su deuda con nuestro país por importe de unos 11.000 millones de pesetas, de manera que esa deuda —en ocasiones de difícil cobro— se transforme en inversiones productivas locales. Además se apoyan programas de reforzamiento institucional y de cooperación empresarial hispano-marroquí. Un nuevo convenio de conversión de la deuda marroquí en inversiones privadas españolas por un importe de 4.625 millones de pesetas, acompañado de un programa financiero por unos 8.500 millones de pesetas en créditos blandos fue anunciado el pasado mes de marzo por nuestro Ministerio de Hacienda.

Finalmente quisiera referirme, en lo que es un Acuerdo bilateral que podríamos enmarcar en las medidas que propugnaba el Informe francés sobre el Codesarrollo, al Convenio firmado el pasado 30 de septiembre de 1999 entre el Ministro español de Trabajo y el titular marroquí de Empleo y desarrollo social, por el que se regula la entrada de temporeros.

Los trabajadores que se desplacen en el marco de este Acuerdo (no se fija número de personas) no tendrán que recurrir a mafias especializadas en el tráfico ilegal de personas y podrán permanecer en España por un plazo máximo de nueve meses, renovables. El Ministerio de Trabajo ha anunciado que pondrá también en marcha programas de asistencia técnica con Marruecos en materia de empleo, y de Inspección de trabajo, y que a este Acuerdo firmado el pasado septiembre seguirán otros similares con Ecuador, Colombia, Mali, Rumanía y Polonia.

7. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

Citaba antes el hecho de que el 28 por 100 de nuestra Ayuda Oficial para el Desarrollo, más de 58.000 millones de pesetas, es la contribución española a los programas de cooperación que ejecuta la Comisión Europea y, en cuyo diseño y ejecución, nuestras posibilidades de influencia son obviamente menores que en la cooperación bilateral.

Sin embargo, al tratarse de presupuestos ciertamente elevados, cualquier incidencia que tengamos en la política comunitaria que sea acorde con nuestras prioridades tendrá un efecto multiplicador evidente.

Aunque es cierto que en el momento de nuestra entrada en la Comunidad en 1986 tuvimos que asumir el acervo comunitario también en materia de política para el desarrollo, lo que significó aceptar la prioridad hacia países de mayor vinculación con Francia o el Reino Unido, en los últimos años la acción conjuntada de nuestro país y de los Comisarios españoles que tuvieron responsabilidades en las áreas de política de cooperación con América Latina y África ha permitido reequilibrar esta política y hacerla más acorde con nuestros intereses más directos.

La política comunitaria hacia América Latina ha dado un giro espectacular en los últimos doce años y se han establecido Programas que incluyen no sólo ayuda directa (actualmente la Unión Europea junto con sus Estados miembros es el primer donante de ayuda al desarrollo de la región), sino también medidas liberalizadoras para los intercambios comerciales, preferencias generalizadas para determinados productos procedentes de los países andinos y los centroamericanos.

La Unión Europea apoya también activamente la creación de espacios de integración económica regional o subregional en América Latina, como es Mercosur, que suponen excelentes vías para que esos países avancen en la apertura de sus mercados, la cooperación transfronteriza

y, en definitiva, el reforzamiento de su potencial de desarrollo.

Por otro lado, en noviembre de 1995 se celebró bajo presidencia española de la Comunidad la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona que consagró un nuevo marco de relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, un compromiso de Europa hacia el desarrollo de los países del Sur, la creación de una zona de libre cambio para el año 2010 y la aprobación de un paquete financiero de 4.686 millones de ecus para los primeros cuatro años (1995-1999), más otros 4.000 millones de ecus en préstamos del Banco Europeo de Inversiones. En total más de un billón cuatrocientos mil millones de pesetas en cooperación para los países del Mediterráneo Sur, en lo que se ha valorado como la primera ocasión en que España ha influido decisivamente en la configuración de una política comunitaria.

El interés político y estratégico por el desarrollo de la orilla sur era evidente en este nuevo enfoque, la importancia de sus recursos naturales fundamental para la seguridad del desarrollo del Norte, el potencial mercado para los intercambios innegable, pero todos los analistas coinciden en que el peligro que Europa percibía en el auge del fundamentalismo integrista y la presión migratoria fueron los elementos determinantes que terminaron por influir en el ánimo de los dirigentes comunitarios a la hora de asumir los planteamientos promovidos por los líderes de la Europa meridional.

Recordemos que el prestigioso diario alemán *Frankfurter Allgemeine Zeitung* escribía el 27 de junio de 1995, pocos meses antes de la Conferencia de Barcelona: «Europa necesita de una vez por todas una política mediterránea bien planteada, la guerra civil de Argelia, el fundamentalismo islámico y la creciente presión migratoria requieren nuevas estrategias políticas...», pero también «los españoles creen que los noreuropeos van a abrir generosamente sus monederos para que en la Declaración de Barcelona se pueda anunciar solemnemente el Plan Marshall mediterráneo».

Al final la Europa comunitaria abrió sus monederos y la Declaración de Barcelona incluyó párrafos como los que reproducimos a continuación: «Los participantes reconocen el importante papel de la emigración en sus relaciones. Acuerdan aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, entre otros medios, a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo». «En el ámbito de la inmigración ilegal, deciden forjar una mayor cooperación. En este contexto, los asociados, conscientes de su responsabilidad en materia de readmisión, convienen en adoptar mediante acuerdos o arreglos bilaterales, las disposiciones y medidas oportunas para la readmisión de sus nacionales que se encuentren en situación ilegal».

La última apuesta estratégica de la Unión Europea en su política de cooperación al desarrollo ha tenido lugar los días 3 y 4 de abril de 2000 en El Cairo. En la primera Cumbre Europa-África, celebrada en esa fecha, los Quince han asumido el objetivo de reducir a la mitad la pobreza en este Continente para el año 2015, abrir las fronteras europeas a las manufacturas africanas para el 2005, impulsar la educación para todos, garantizar la seguridad alimentaria y fomentar el desarrollo del sector privado y las inversiones extranjeras.

El compromiso final de esta Cumbre liga la ayuda económica a la democratización, el respeto de las libertades fundamentales y la lucha contra la corrupción; este último problema, el de la corrupción, es considerado por los empresarios europeos como la principal razón de que África solo reciba el 1 por 100 de la inversión mundial.

8. LA INFORMACIÓN EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

Para terminar diremos que, junto a todas esas importantes medidas para impulsar el crecimiento económico en países en desarrollo que para nosotros son objeto de un es-

pecial interés, el Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 aprobó también la puesta en marcha de unas campañas de información en los países de origen y de tránsito, que aporte a los grupos de población que más probablemente quieren abandonar su país por motivos económicos para acceder ilegalmente a la Unión Europea, información correcta sobre las escasas posibilidades de encontrar un empleo legal y, en particular:

- sobre la explotación por parte de las redes de inmigración;
- las consecuencias del empleo clandestino y la explotación por empresarios sin escrúpulos, y
- las condiciones estrictas que pueden dar acceso al reconocimiento del estatuto de asilo o de refugiado.

Estas campañas serán puestas en marcha en países como Marruecos, Afganistán, Sri Lanka, Somalia e Irak. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que tiene ya experiencia en la realización de campañas de este tipo en países como Rumanía, Filipinas, Ucrania y otros, ha recibido el encargo de preparar estas campañas informativas.

En base a su propia experiencia, la OIM subraya la importancia que tiene el corregir en estos países de origen una falsa visión que se tiene de los países de la Unión Europea y las posibilidades de empleo en ellos, provocada por una falta de información o una información errónea facilitada probablemente por las personas que se dedican a introducir inmigrantes ilegales. Las medidas incluirán también el reforzamiento de las instituciones administrativas de esos países relacionadas con la migración y la entrada de extranjeros.

Por otro lado, sin embargo, la Organización Internacional para las Migraciones destaca también que estas campañas no son una panacea universal contra la inmigración ilegal, sino que deben ir siempre acompañadas de medidas en otros ámbitos como la ayuda al desarrollo de los países en cuestión al igual que las medidas de tipo represivo.

Probablemente de esta manera, con el esfuerzo conjuntado en múltiples ámbitos, podremos actuar con algo de eficacia en la prevención de desplazamientos migratorios indeseados y como lograremos tal vez la colaboración de todos los actores —Gobiernos, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones de Inmigrantes...— para ordenar y canalizar unos movimientos de personas que, bien orientados, pueden resultar enormemente positivos tanto para los actores principales, los emigrantes, como para las sociedades de origen y de acogida.