

# EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Gemma Aubarell y Xavier Aragall\*

## Introducción: el vínculo entre migraciones y desarrollo

No podemos adentrarnos en el análisis del papel de las Administraciones públicas en España en torno al codesarrollo sin antes recordar, de forma sucinta, el marco internacional. Un marco donde la cooperación al desarrollo tiene una evolución determinada, y donde también las migraciones internacionales tienen una dinámica cambiante, a la vez que las políticas migratorias a nivel internacional se van adaptando a estos cambios. No debemos olvidar este marco porque afectará a las políticas públicas elaboradas a nivel estatal y autonómico, y también porque nos permitirá entender mejor la heterogeneidad de proyectos, iniciativas y concepciones que existen en torno al codesarrollo en España<sup>1</sup>.

### La cooperación al desarrollo

La relación entre inmigración y desarrollo ha tenido una evolución cambiante a lo largo de las últimas décadas. Si bien durante la década de los setenta a la cooperación al desarrollo ligada a la política exterior se le

\* Directora de programación del Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed) y coordinador de los programas de migraciones del IEMed, respectivamente.

1. Para ampliar este análisis en el caso español véase Aubarell (2003) y Giménez (2004).

## CODESARROLLO: MIGRACIONES Y DESARROLLO MUNDIAL

Luis V. Abad  
Xavier Aragall  
Gemma Aubarell  
Manuel Gómez Galán  
Joan Lacomba  
Íñigo Moré  
Luisa Moreno

Gemma Aubarell - Xavier Aragall

sumaron otras formas de cooperación realizadas a partir de la idea de ayuda y que actuaban sobre poblaciones y economías concretas en terceros países (Whitol de Wenden, 1999), durante la década de los ochenta, paralelamente a la cooperación que se establecía entre Gobiernos, aparecen formas de cooperación que priorizan el ámbito local y a instituciones no gubernamentales o relacionadas con Administraciones no centrales, en un proceso que quiere priorizar los proyectos desde “abajo” hacia “arriba”, es decir, la cooperación descentralizada (ídem).

La evolución de la cooperación al desarrollo vivirá también cambios en referencia al objetivo de la cooperación. Los conceptos de seguridad y humanitarismo añadirán nuevas dimensiones, como el medio ambiente, las crisis regionales o el tráfico de drogas.

No será hasta los años noventa cuando las políticas de desarrollo se incorporen a las actuaciones sobre los movimientos humanos. El capital humano de los inmigrantes pasará a formar parte de las agendas socioeconómicas. En 1994, en la Conferencia del Cairo, se habla claramente del papel del inmigrante y no únicamente de países emisores o receptores. A finales de los noventa ya se establece el término de “nuevas economías de migración laboral”. Se dará importancia al hecho de que la inmigración se puede gestionar y regular. Como veremos más adelante, dos ideas son claves: importancia de las causas que favorecen la inmigración y la introducción de la idea de la inmigración temporal en cuanto que puede ser beneficiosa. Asimismo, se valora la estrategia de envío de remesas en cuanto a potencial de desarrollo.

## Las migraciones

Según la División de Población de Naciones Unidas, en el año 2002 había en el mundo 175 millones de personas emigradas, lo que supone un 2,9% de la población mundial (IOM, 2004). El flujo anual de migrantes se sitúa alrededor de los seis millones de personas. Entre éstos encontramos los migrantes clandestinos, pero la cifra también incluye el creciente fenómeno del tráfico de personas, que sufren de modo particular mujeres y niños; un fenómeno que se estima que afecta anualmente a una cifra de entre setecientos mil y dos millones de personas (IOM, 2004).

Las migraciones internacionales Sur-Norte suponen una pequeña porción del total de los flujos migratorios que se dan actualmente. En términos absolutos, la gran mayoría de las migraciones se dan entre países subdesarrollados, flujos migratorios Sur-Sur (dos tercios del total a principios

de la década de los noventa). No obstante, en términos relativos en los países desarrollados el efecto de la inmigración es mucho más destacada: una media del 4,6% de la población del mundo desarrollado es inmigrada, mientras que en los países subdesarrollados supone un 1,6% (Castles, 2003).

Es preciso recordar que el proceso de mundialización, caracterizado por la ampliación y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida, está influyendo también en el aumento de flujos de personas a través de las fronteras; pero éste no llega a ser un indicador de la mundialización tan importante como puede ser el aumento de los flujos comerciales, financieros, de información o de ideas (IOM, 2004). Hay otros factores que siguen siendo determinantes para el impulso de las migraciones: desigual desarrollo económico, tendencias demográficas, conflictos armados, degradación medioambiental, violación de los derechos humanos, etcétera (Castles, 2003).

Se observa también a escala mundial una ampliación de los espacios migratorios. Si bien tradicionalmente existían sistemas simples de flujos migratorios que se inscribían en una linealidad entre país de origen y país de destino (debido a lazos coloniales, culturales, etcétera), actualmente se constata una creciente complejidad tanto en la dirección que toman los flujos como en los motivos que impulsan el proceso migratorio. Ya no es solamente un trayecto unidireccional realizado en un momento dado, sino que debemos observarlos como circulación de personas (y también de información y dinero) entre dos o más lugares (Nyberg-Sørensen, 2002).

En definitiva, sin olvidar los factores que tradicionalmente han sido analizados, se debe tener presente que los movimientos migratorios van más allá de los modelos estudiados hasta ahora, esto es, la emigración permanente y la emigración temporal vinculada a la búsqueda de un empleo. Hoy en día encontramos varias pautas que no debemos olvidar a la hora de analizar la figura del inmigrante:

- el inmigrante tiene cada vez más un perfil heterogéneo: diversidad de origen social y cultural.
- el desarrollo del transporte amplía la inmigración temporal y las migraciones circulares.
- cada vez hay más inmigrantes que orientan su vida hacia dos o más sociedades, desarrollando así comunidades transnacionales.
- estas tendencias refuerzan las redes informales de organización de las comunidades de inmigrantes presentes en diversos países, que superan las lógicas de las actuales fronteras entre Estados.

A nivel de políticas cabe recordar que la gestión integra tres grandes ámbitos de la actividad pública: las políticas públicas, las relaciones entre Estados y los derechos de las personas. De manera más precisa, la gestión de las migraciones a nivel internacional puede incluir las políticas de inmigración, los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre controles fronterizos, los acuerdos comerciales sectoriales que permiten la circulación de personas, las medidas de seguridad e información y también los acuerdos respecto a los derechos de los inmigrantes.

A nivel internacional, se pueden distinguir dos tipologías de iniciativas de cooperación multilateral, ambas influenciadas por contextos de integración económica a corto y medio plazo y que se han ido desarrollando durante la década de los noventa.

Por un lado, encontramos aquellas iniciativas centradas en el control y restricción de las migraciones internacionales, control que se presenta vinculado a la contención de redes de migración clandestina y a la protección de los derechos de las víctimas de estas redes (Proceso de Manila o Proceso de Budapest), y programas que se enmarcan dentro de lo que se ha descrito como el desarrollo de un sistema estable de gestión ordenada de las migraciones (Channac, 2004).

Por otro lado, hay iniciativas encarriladas a facilitar el movimiento de personas. Éstas parten de la idea de la complementariedad de mercados de trabajo a la vez que conducen a los Estados a armonizar sus esfuerzos para no ponerse obstáculos los unos a los otros. Estas iniciativas tienen dos orientaciones básicas: o bien parten del principio de impulsar la modalidad de mano de obra altamente cualificada (esquema de migraciones temporales del ALENA), o bien el objetivo es la libre circulación de personas (Partenariado Euromediterráneo) (véase Pellerin, 2004).

Es precisamente durante este período cuando la noción de las “migraciones ordenadas”<sup>2</sup> (*orderly migration*) ha ido tomando fuerza. El concepto fue lanzado en un inicio por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM, en inglés International Organization for Migration, IOM) y ha sido reproducido por otras organizaciones internacionales,

2. Concepto que surge a partir del proyecto NIROMP (New International Regime for Orderly Movements for People), proyecto liderado por Bimal Ghosh y financiado por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Se puede acceder a la versión inglesa del artículo de Bimal Ghosh “Towards a New International Regime for Orderly Movements for People” en la dirección: <http://www.oup.co.uk/pdf/0-19-829764-5.pdf>.

como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

## El vínculo migraciones-desarrollo

La vinculación entre migraciones y desarrollo aporta nuevos elementos de cambio que deben superar los enfoques tradicionales, centrados en actuar sobre las causas primeras de la emigración (pobreza, inestabilidad social y económica, presión demográfica)<sup>3</sup> como forma de frenar los flujos migratorios o bien en considerar que la emigración de personas con alta calificación (*brain drain*) frena el desarrollo del país emisor.

Hoy se contempla al emigrante como potencial agente de desarrollo que puede contribuir a reforzar las relaciones de cooperación entre las sociedades de origen y las de acogida. La emigración puede contribuir al desarrollo mediante el envío de transferencias de capital, mediante la inversión y el consumo y mediante la introducción de nuevos conocimientos y actividades emprendedoras, sin olvidar que también puede contribuir a la democratización y al mayor respeto de los derechos humanos.

De este modo, de acuerdo con los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas, el reto es redefinir de manera substancial la gestión de las migraciones para beneficio tanto del país emisor como del receptor, y también del propio inmigrante. Tres factores se observan como claves a la hora de reexaminar la relación entre migración y desarrollo (IOM, 2004):

- las transferencias de capital realizadas por inmigrantes, que tradicionalmente habían sido consideradas poco relevantes y destinadas básicamente al consumo propio, pueden tener un impacto no despreciable sobre la reducción de la pobreza. Promover los canales formales de envío de remesas y su inversión productiva puede ayudar a poner las remesas al servicio del desarrollo.

3. Existe un interesante debate en torno al concepto de causas primeras de la inmigración (*root causes of migration*). Véase Gent (2002), así como la línea de investigación acerca de la pobreza o bien las transferencias monetarias y su incidencia sobre las intenciones migratorias desarrollada por el Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI), <http://www.nidi.knaw.nl/en/projects/section3/330106/>, y los programas de investigación del Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, <http://www.migrationdrc.org>.

- el papel potencial de las diásporas y la implicación de los inmigrantes en las comunidades de origen. Pocos programas se han hecho hasta ahora con el fin de reforzar los lazos y articular de manera positiva estas relaciones.
- las migraciones internacionales han impulsado el desarrollo de redes transnacionales que facilitan de manera destacada los intercambios culturales, políticos y económicos a través de las fronteras, intercambios que permiten consolidar los vínculos entre el país de origen y las comunidades de migrantes asentadas en diversos países de destino.

### El caso español

Estas tendencias a nivel internacional tienen incidencia a nivel español, a lo que debemos sumar una característica esencial para analizar el caso español: la perspectiva desde el territorio.

Sin que sirva de excusa para legitimar una determinada política, es relevante tener en cuenta la heterogeneidad de espacios de inmigración en España. El estudio de estos espacios de inmigración (Pumares 2003) permite tener una visión de esta diversidad, y en consecuencia nos proporciona una perspectiva esencial para analizar la acción institucional de las Administraciones públicas. Así, encontramos los espacios-frontera convertidos en puerta de Europa, donde confluye simultáneamente una lógica geopolítica de control fronterizo con una lógica local de gestión de un flujo de inmigrantes en la primera etapa del proceso migratorio. Por otro lado, se han identificado como "sala de espera" aquellos espacios donde la agricultura intensiva necesita de mano de obra a bajo coste para no perder competitividad en un mercado globalizado. La temporalidad de los trabajos viste de provisionalidad la estancia de las personas inmigradas y obliga a dar respuesta a los flujos migratorios en consonancia con estas características. Otro espacio descrito lo constituyen las grandes regiones turísticas donde confluyen dos tipos de movimientos humanos: el turismo y la inmigración derivada de la gran dinámica económica de estos territorios. Una coincidencia que se traduce en una dualidad de enfoques a la hora de gestionar los flujos migratorios. Finalmente, están los grandes espacios metropolitanos que ven emerger una nueva sociedad multicultural, lo cual plantea la necesidad de dar respuesta a una sociedad configurada a partir de la diversidad de religiones, identidades y culturas.

En referencia a los factores claves que antes apuntábamos, recientes estudios van mostrando cómo avanza el proceso de transnacionalización en España (Aparicio y Tornos, 2004), sobre todo de marroquíes, ecuatorianos y senegaleses, siendo también relevante el caso de los colombianos y dominicanos. En este sentido, se señala que más allá de la internacionalización demográfica fruto de los flujos migratorios que llegan a España, existe un proceso de creación de espacios en el que muchas relaciones sociales están dejando de estructurarse en función de nuestra demarcación territorial. Y así, muchos marroquíes, ecuatorianos, colombianos, senegaleses, etcétera, se traen aquí relacionalmente sus adscripciones estructurales, con las pautas de interacción espontánea que a esas adscripciones se adhieren. Los datos sobre frecuencia, intensidad y estilo de las relaciones de los inmigrantes con sus connacionales son una constatación de este fenómeno (Aparicio y Tornos, 2004).

Finalmente, encontramos las remesas como aspecto sustancial a la hora de tener en cuenta las migraciones en las estrategias de desarrollo. En este sentido, cabe contemplar a los inmigrantes como fuente de ingresos. Deben contemplarse las transferencias productivas e improductivas, ya que no necesariamente estos ingresos se derivan hacia la creación de riqueza, y por lo tanto pueden tener una incidencia relativa en cuanto al desarrollo a medio y largo plazo (Aubarell y Aragall, 2004).

En el caso español, el análisis de las remesas de los emigrantes en España tiene todavía un desarrollo escaso<sup>4</sup>. Además, el Banco de España informaba recientemente<sup>5</sup> que los inmigrantes envían más dinero del que se había calculado. Las remesas habían sido infraestimadas alrededor de un 60% durante el periodo 2001-2004, llegando en 2004 a 8,7 millones de euros (5,3 millones más de los registrados en el balance de pagos). A pesar de ello, ya se había determinado que para conseguir un impacto efectivo de los envíos era necesario facilitar redes formales y apoyar el incremento y movilización de ahorros con el fin de que repercutan en un crecimiento real de las economías. En este sentido, es importante incrementar la eficiencia de las herramientas financieras para el desarrollo, creando nuevos instrumentos que puedan atraer y canalizar mejor los ahorros de

4. Destacamos en este ámbito la obra editada por Jordi Bacaria *Migración y cooperación mediterráneas. Transferencias de los emigrantes residentes en España e Italia* (1998) y el estudio más reciente de Íñigo Moré "Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior" (2005).

5. Véase el diario *AVUI*, 9 de julio de 2005, pág. 48.

los emigrantes e impulsar así la creación de negocios y empleo, potenciando el desarrollo del país de origen. Sin olvidar que las iniciativas en este ámbito pueden tener un diseño a partir de marcos multilaterales, esto es, que cualquier iniciativa internacional dedicada a esta cuestión sólo tendría un éxito global si en la UE se crease una institución para la defensa y promoción de las remesas. Esto permitiría coordinar las políticas nacionales de los Estados miembros (Moré, 2005).

El resumen de los distintos aspectos analizados hasta ahora puede servirnos para identificar elementos claves para las Administraciones públicas que permiten analizar el papel que éstas tienen y pueden potencialmente tener a la hora de desarrollar programas de codesarrollo:

Comunidades en la diáspora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar el papel de los actores de la sociedad civil del país de origen.</li> </ul>
Redes transnacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vehicular a las asociaciones de inmigrantes.</li> <li>• Aprovechar la creciente tendencia de los flujos migratorios circulares.</li> </ul>
Remesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover los canales formales de envío de remesas y su inversión productiva.</li> <li>• Importancia del retorno inmaterial.</li> </ul>

## Las Administraciones públicas y el codesarrollo

En este apartado, una vez vistas las principales dinámicas y claves actuales a la hora de pensar en el codesarrollo, es preciso analizar cómo se han ido elaborando las propuestas de codesarrollo en las distintas Administraciones públicas españolas.

### Administración central

En relación a la Administración central, se observa una primera fase en la que, como tendencia general, se hace un uso de los proyectos de codesarrollo orientado hacia la gestión y regulación de flujos, a la vez que mediante éstos se redefinen algunas actividades llevadas a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para ser incluidas en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración

(más conocido como Plan Greco, una iniciativa plurianual lanzada en 2001 y vigente hasta 2004, competencia del Ministerio del Interior).

Programas de codesarrollo	Órgano responsable	Calendario	Orientación
Formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su regreso al país de origen	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales	No disponible	Retorno
Ayuda a la inserción de emigrantes en los países de origen	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales	No disponible	Retorno
Orientación del ahorro de los inmigrantes hacia inversiones productivas en los países de origen	Ministerio del Interior. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración	No disponible	Gestión de flujos migratorios
Concesión de microcréditos en los países de origen para financiar actividades productivas	Ministerio de Asuntos Exteriores. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	No disponible	Cooperación al desarrollo
Asistencia técnica en las zonas de las que proceden los inmigrantes	Ministerio de Asuntos Exteriores. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	No disponible	Cooperación al desarrollo

Fuente: Ministerio del Interior. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. 2001-2004

En una etapa más reciente, y a partir de la redacción del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, se observa una redefinición y concreción del concepto de codesarrollo. A pesar de no encontrar programas concretos, sí que encontramos los actores que a nivel institucional van a intervenir en la redacción e implementación de los programas de codesarrollo.

Dentro del Plan Director encontramos que el codesarrollo está estrechamente vinculado a las políticas migratorias, especificando la necesidad

de mantener una coherencia política. Concretamente, el propio Plan Director realiza una reflexión acerca de la ayuda oficial al desarrollo y nos pone sobre la pista del vínculo migración-desarrollo:

La ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas públicas que los países industriales adoptan y que tienen efectos sobre los pueblos en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, la política de internacionalización de la empresa, de emigración y asilo o de seguridad y defensa, pueden tener efectos de tanta o mayor entidad sobre los países en desarrollo que la propia ayuda oficial al desarrollo (PDCE 2005-2008).

También se identifican los aceros institucionales que van a estar involucrados, indicando de manera más clara el papel que tendrán las políticas de inmigración a la hora de elaborar programas de codesarrollo:

La política de codesarrollo 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. (PDCE 2005-2008)

Finalmente, destacamos el concepto y orientación que hay detrás del codesarrollo, y observamos un cambio respecto a los programas del Plan Greco, al desvincularse ahora el codesarrollo del retorno y de la gestión de flujos:

Abordará la homologación de un modelo multilateral basado en 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 (PDCE 2005-2008).

En el momento de redacción de este artículo, un grupo de trabajo constituido en el seno del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) está elaborando un borrador de documento para definir el codesarrollo y sus áreas de intervención, así como para crear un modelo de coordinación, seguimiento y evaluación de este tipo de proyectos a nivel estatal.

## Comunidades autónomas

En referencia a las comunidades autónomas es muy importante tener presente que desarrollan distintas políticas sectoriales relacionadas con la inmigración según el marco legislativo y según las características de la población inmigrada presente en su territorio.

Todo análisis de las actuaciones de la Administración autonómica sobre el codesarrollo debe tener presente distintos factores que inciden en la política resultante. Por un lado, encontramos que las competencias transferidas no solamente han permitido que a nivel autonómico se desarrollen planes de integración, sino que también han permitido a las autonomías dotarse de otros instrumentos, como órganos de participación de agentes sociales, o bien organismos dedicados a la documentación, investigación y observación del fenómeno migratorio.

No hay que olvidar que las actuaciones políticas que se desarrollan de manera descentralizada han ido modelando un sistema de políticas de inmigración que agrupa distintos niveles de administración, implica a distintos agentes sociales y aborda desde distintos enfoques el tratamiento de la integración de las personas inmigradas según sean las prioridades de las instituciones. Prioridades que se establecen a partir de la tipología de inmigración presente en la comunidad autónoma. Este modelo de políticas de inmigración requiere una alta coordinación entre Administraciones, pero a su vez requiere también actuaciones transversales en el seno de una misma Administración, y todo ello tiene que estar establecido a partir del nivel de competencias transferidas en lo relativo a las políticas sociales. En consecuencia, los programas de codesarrollo también se establecen en un marco concreto de descentralización que nos permite poder analizar distintos conceptos, orientaciones y programas de codesarrollo.

El siguiente cuadro nos permite comparar distintos programas de codesarrollo recogidos en los respectivos planes de inmigración de diversas comunidades autónomas. Hemos escogido cuatro comunidades en virtud del hecho de que tienen elaborados planes de inmigración con programas concretos de codesarrollo. Incluimos también los programas que podemos encontrar en el plan de inmigración 2001-2004 realizado por la Junta de Andalucía (el próximo plan está en proceso de elaboración), para contrastarlos con otros, pues a pesar de que la Junta de Andalucía no concibe estos programas como codesarrollo, presentan claros paralelismos con otros programas. Exponer también un caso que integra políticas de cooperación al desarrollo dentro del plan de inmigración, pero que no entra en el ámbito del codesarrollo, nos puede ayudar a determinar qué es y qué no es codesarrollo.

## El nivel municipal

En este caso, es preciso mencionar el creciente papel que adquiere la Administración municipal en referencia a la cooperación al desarrollo.

CC.AA.	Programas de codesarrollo	Concepto	Objetivos
Pla Valencià de la immigració 2004-2007	Área específica dentro del plan	Entendiendo que todas las personas deben gozar del derecho a residir en un medio físico que facilite su desarrollo social y económico, en el caso de las personas que abandonan sus países por encontrarse allí este derecho muy limitado, cuando no eliminado, impidiendo su desarrollo como personas y como sociedad, se hace necesario propiciar las condiciones que permitan su regreso al país de origen con las máximas garantías. Y en este sentido deben ser planteados los programas de fomento del Codesarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar la inmigración legalmente establecida como vector permanente de ayuda a los países de origen.</li> <li>• Organizar los nuevos flujos de modo que se favorezca su reinstalación en su país de origen.</li> </ul>
Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 (Generalitat de Catalunya)	Actuación adscrita en el ámbito de políticas de acomodación del PCI, concretamente como acción de sensibilización. Actuaciones vinculadas al Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006	El codesarrollo es un instrumento que se sitúa entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de inmigración, que consiste en vincular personalmente a los inmigrantes que residen en un país determinado con el desarrollo de su país de origen. Como resultado de este proceso, no solo se contribuye al desarrollo de los países más pobres, sino que también se favorece la integración social de los inmigrantes en los países de acogida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo de los países más pobres, vinculando personalmente a este proceso a los inmigrantes originarios de estos países que residen en Cataluña</li> </ul>

CC.AA.	Programas de codesarrollo	Concepto	Objetivos
Plan Vasco de Inmigración 2003-2005	Área específica dentro del plan	El área de Codesarrollo comprende directrices de cara a la acción cooperativa exterior de las instituciones vascas. Dicha intervención exterior comprende cooperación directa, cooperación participada a través de la participación de grupos sociales y codesarrollo mediante la participación directa de los propios colectivos inmigrantes asentados en el País Vasco.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar las relaciones internacionales del Gobierno vasco como estrategia facilitadora de los procesos de ayuda al desarrollo y de acogida de personas inmigrantes.</li> <li>• Desarrollar fórmulas tendentes a la descentralización de las iniciativas de ayuda al desarrollo, potenciando el papel de las Administraciones, entidades y movimientos locales.</li> <li>• Promover la participación directa de personas extranjeras en proyectos de desarrollo en sus países de origen.</li> <li>• Articular procedimientos financieros para posibilitar las transferencias económicas de los y las inmigrantes a sus países de origen, así como la inversión de sus capitales en productos ligados al desarrollo de sus zonas de procedencia.</li> </ul>

CC-AA.	Programas de desarrollo	Concepto	Objetivos
II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2007	Programas de migraciones y desarrollo vinculados al Plan de Cooperación de Madrid	La Comunidad de Madrid entiende que el codesarrollo requiere un trabajo integral en el ámbito de las migraciones y el desarrollo, considerando los flujos migratorios como un elemento enriquecedor desde el punto de vista económico, social y cultural tanto para los países de origen como de destino de dichos flujos. Este modelo debe integrar una perspectiva transnacional en las acciones que se emprendan, algunas de las cuales, de tipo informativo o formativo, se realizarán en la propia Comunidad de Madrid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a programas de información en origen sobre aspectos tales como cauces regulares de la migración, funcionamiento de redes de asistencia jurídica y sociales, con el fin de trabajar de manera coordinada con otros organismos para paliar el tráfico de seres humanos.</li> <li>• Apoyo a asociaciones comunitarias en los países de origen y otros posibles actores a implicarse en la materia, que faciliten y mejoren la comunicación entre países de origen y destino.</li> <li>• Apoyo a acciones de desarrollo vinculadas a la realidad migratoria.</li> <li>• Mejora de los sistemas de envío de remesas y estímulo del ahorro y producción. Impulso a la mejora de los sistemas de envío de remesas ya existentes y al desarrollo de otros que puedan ser ventajosos para incentivar el ahorro y la inversión productiva.</li> </ul>

CC-AA.	Programas de desarrollo	Concepto	Objetivos
I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)	Area de intervención de cooperación al desarrollo. No se concibe como programas de codesarrollo	Las dificultades que padece la población de los países en desarrollo generan importantes movimientos migratorios. La cooperación internacional para el desarrollo constituye la vía que la Junta de Andalucía está potenciando para contribuir a la estabilidad económica, social, cultural y política de dichos países y al afianzamiento de la población en su lugar de origen. Cooperar con las autoridades y la sociedad de los países de procedencia de la población inmigrante en Andalucía supone trabajar en la raíz de una complicada realidad sin limitarnos exclusivamente a intentar responder a las consecuencias de una llegada desordenada de personas que anhelan mejorar sus condiciones de vida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir, en la medida de lo posible, a la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible.</li> <li>• Informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales así como de su diversidad cultural e impulsar y dar cauces a la participación social.</li> <li>• Formar e informar en origen a inmigrantes temporales en materias en las que posteriormente trabajarán en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir de la demanda de empresarios y con un contrato laboral.</li> </ul>

En líneas generales, desde principios de los años ochenta se puede observar un creciente interés por parte de los municipios en desarrollar programas de cooperación. Este proceso se da en el seno de la consolidación de la cooperación descentralizada, donde distintos agentes de cooperación mantienen relaciones horizontales de cooperación solidaria con las respectivas contrapartes. La cooperación al desarrollo impulsada desde los municipios permite la interrelación con nuevos agentes, en especial las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) pero también universidades, sindicatos y grupos de empresarios así como movimientos sociales y también asociaciones de inmigrantes. Este proceso debemos observarlo en paralelo a las actuaciones que desde los poderes locales se ponen en marcha con el fin de potenciar la participación ciudadana.

El proceso al que nos estamos refiriendo coincide con el progresivo aumento de la presencia de inmigración en los municipios, y a su vez con el desarrollo de los planes integrales de actuación municipal para gestionar la inmigración, que introducen un capítulo de participación ciudadana como eje destacado al lado de actuaciones relacionadas con la sanidad, la vivienda, la mediación, etcétera, y en el cual encontramos actuaciones concretas como pueden ser ayudas económicas para asociaciones y entidades de inmigrantes, participación de los colectivos en órganos municipales de consulta para potenciar la interlocución entre Administración e inmigrantes, etcétera. Dentro de esta dinámica hay ayuntamientos que empiezan a fomentar proyectos de codesarrollo con los países de origen de la población inmigrante. Mediante la presencia de inmigrantes en asociaciones y entidades, o bien trabajando directamente con asociaciones de inmigrantes, empiezan a desarrollarse de forma incipiente proyectos de codesarrollo, con el objetivo de obtener un mutuo beneficio tanto en la sociedad de origen como en la sociedad de acogida.

Los ejemplos que nos pueden servir de referencia son los de un ayuntamiento grande como el de Madrid, que incluye acciones de codesarrollo en su Plan General de Cooperación, y el programa de codesarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament<sup>6</sup> (FCCD), una organización

6. El Fondo Catalán de Cooperación para el Desarrollo (FCCD) forma parte de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, un marco de coordinación y de representación conjunta de los distintos fondos de cooperación y solidaridad existentes en el Estado español en todas las temáticas que, por su importancia, afectan a sus intereses comunes. Véase <http://www.confederacionfondos.org/>.

Programas de codesarrollo	Concepto	Objetivos
Ayuntamiento de Madrid	Aprovechar las capacidades, la experiencia adquirida y las iniciativas emprendedoras de los migrantes, para potenciar, a largo plazo, el desarrollo del capital humano, social, educativo, sanitario, productivo, mediante la puesta en marcha de actividades productivas y mediante la canalización articulada de remesas encaminadas hacia una inversión organizada y planificada. Se entiende como una cooperación entre los países de origen y destino de los flujos migratorios que tenga a los inmigrantes como protagonistas, partiendo de la consideración del ser humano como centro del proceso de desarrollo, de la corresponsabilidad y protagonismo en el proceso de desarrollo de los pueblos, de la existencia de un compromiso básico entre donante y receptor, de la promoción de la participación social tanto en el país receptor como en el país donante, y de la consecución de la autosuficiencia de las comunidades o países beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al desarrollo económico y social de los países de origen de las migraciones internacionales hacia el municipio de Madrid, ofreciendo medios y recursos para que se pueda aprovechar de forma óptima el considerable potencial de desarrollo local de los migrantes y de los flujos migratorios.</li> <li>• Favorecer relaciones de cooperación entre los países de origen de las migraciones y el municipio de Madrid, para promover su desarrollo mediante un nuevo marco de actuación para todas aquellas entidades, inmigrantes y autóctonas, interesadas en ello.</li> <li>• Impulsar este instrumento y estrategia de intervención en materia de migración y desarrollo.</li> </ul>
Fons Català de Cooperació al Desenvolupament	Codesarrollo es un concepto nuevo en el marco de la cooperación descentralizada, que pretende transformar la inmigración en protagonista de la cooperación al desarrollo entre las sociedades del norte y los países de origen. Se trata de implicar a los inmigrantes en la cooperación con sus comunidades de origen y aumentar así la sensibilización de la sociedad de acogida sobre las causas profundas de las migraciones actuales. La implicación de los colectivos de inmigrantes en este proceso significa una voluntad de gestión conjunta de los problemas de desarrollo.	Los proyectos que se desarrollan principalmente se concentran en sectores prioritarios que se eligen según las zonas y las urgencias del momento, pero también dependen de la capacidad de organización y liderazgo de la comunidad de origen, así como de los propios inmigrantes, para ejecutar el programa propuesto. Estos sectores son básicamente: agricultura, educación, sanidad, creación de cooperativas, creación de federaciones de asociaciones de pueblos, etcétera.

formada por ayuntamientos catalanes y otras organizaciones municipalistas (diputaciones, consejos comarcales y mancomunidades) que destinan una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación al desarrollo, como ejemplo de actuación en el marco de la cooperación descentralizada.

En ambos casos destacamos el hecho de que es a partir de las políticas de cooperación al desarrollo de donde parte el impulso para coordinar algunos programas con actores relacionados con la inmigración, con el fin de potenciar el vínculo migración-desarrollo en virtud del potencial que tiene la inmigración para el desarrollo de los países de origen de la misma.

### La Administración ante la formulación de políticas de codesarrollo

El proceso de incorporación del *dossier* migratorio dentro de la agenda de políticas y actuaciones públicas es complejo y todavía en proceso de análisis<sup>7</sup>. Si nos centramos en los programas de codesarrollo, observamos que las actuaciones llevadas a cabo hasta hoy y que puedan definirse como codesarrollo son fruto de la unión de dos realidades que se han acercado por su propia lógica: la ayuda a la población inmigrada y la experiencia de las ONGD. Los primeros proyectos que pueden calificarse de codesarrollo, puesto que el beneficio del proyecto es tanto en el país de origen como en el de acogida, han surgido de la iniciativa de actores no institucionales que han conseguido apoyo de las Administraciones públicas.

Al igual que en otros ámbitos de la gestión de la inmigración, destacamos que en gran parte de los casos relacionados con el codesarrollo, los recursos de que disponen los actores del tercer sector (actores no institucionales que actúan allí donde la Administración y el mercado fallan) han servido para hacer llegar a la agenda política problemas que quieren resolver. Resulta bastante común encontrar casos donde las Administraciones (municipales y autonómicas sobre todo) realizan proyectos de codesarrollo a partir de esta colaboración con la sociedad civil.

Así, a menudo encontramos que en el momento en que se acuerda qué diseño de intervención pública es necesario hacer para resolver o gestionar

7. En este sentido uno de los trabajos que destacan es el de Ricard Zapata (2004), un completo análisis de la políticas de inmigración, las cuales, se argumenta, han abierto una etapa de innovación política y han iniciado un proceso de definición de un marco institucional para acomodar a los inmigrantes y a los ciudadanos.

un problema (la formulación de políticas públicas) las distintas alternativas se elaboran y negocian con los actores más relevantes, y en este caso, el del codesarrollo, con los actores que se habían anticipado a la acción de la Administración<sup>8</sup>.

Cabe destacar que estos actores no institucionales (organizaciones no gubernamentales de acción social, asociaciones de inmigrantes, asociaciones de apoyo a los inmigrantes, organizaciones no gubernamentales de desarrollo) disponen de unos recursos determinados para conseguir sus objetivos y estos recursos suelen ser complementados con recursos procedentes de los actores institucionales (Administración del Estado, autonómica y local), según muestra el gráfico:

Recursos de los actores en la elaboración de políticas de codesarrollo		Administración pública	Actores no institucionales
<b>Económicos</b>	Referido a la cantidad de dinero que pueden movilizar en el proceso ya sea para poder intercambiar con otros actores, ya sea para adquirir otros recursos.	***	*
<b>Normativos/legales</b>	En referencia a los derechos que tengan, o bien de los requisitos que se tengan que cumplir.	***	*
<b>Políticos</b>	Se mide por la capacidad que tiene el actor de generar un consenso a su alrededor y poder legitimar sus posiciones ante los otros actores.	***	**
<b>Cognitivos</b>	Por un lado hay el conocimiento científico (datos, modelos, expertos, análisis, etc.) que pueden ser empleados para influir sobre los otros actores. Y por otro lado encontramos el conocimiento de los otros actores y su funcionamiento, cosa que permite establecer una estrategia concreta dentro del proceso de creación de una política pública.	**	***
<b>Movilización</b>	Recursos que se traducen en la capacidad de sensibilizar a la opinión pública.	*	***

8. Para ampliar el papel de los actores en la formulación de políticas públicas véase Cassey (1995) y Aragall (2001).

De este modo, según el modelo de interacción de actores encontramos que en las políticas de codesarrollo algunas Administraciones públicas juegan un papel promotor de los programas de codesarrollo: definen, justifican, establecen objetivos, planifican, dotan de presupuesto, implementan total o parcialmente y hacen una posterior evaluación, mientras que otras Administraciones tienen un papel de apoyo: a partir de una definición y del establecimiento de unos objetivos apoyan unos determinados programas o proyectos presentados por actores no institucionales. En el siguiente gráfico podemos ver resumidos los casos analizados para los dos ámbitos sectoriales implicados, esto es, cooperación al desarrollo, por un lado, e inmigración, por otro:

		Rol de la Administración	
		Políticas de cooperación al desarrollo	Políticas de inmigración
Ámbito estatal	Plan GRECO Plan Director de Cooperación	Apoyo Promotor	Promotor Apoyo
Ámbito autonómico	Pla Valencià de la Immigració 2004-2007	Apoyo	Promotor
	Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008	Apoyo/ Promotor	Promotor
	Plan Vasco de Inmigración 2003-2005	Apoyo	Promotor
	II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2007	Apoyo	Promotor
	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)	Promotor/ Apoyo	Promotor
Ámbito local	Ayuntamiento de Madrid. Plan General de Cooperación 2005-2008	Promotor	Apoyo
	Programas de Codesarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament	Promotor	Apoyo

Fuente: elaboración propia

### Importancia y uso estratégico del codesarrollo

Según el concepto que se tenga de codesarrollo, las Administraciones estudiadas implementan proyectos con orientaciones diversas. Observando estas orientaciones podemos establecer qué entiende la Administración por codesarrollo. En la tabla que vemos a continuación resumimos dichas orientaciones:

### Orientación de los programas

	Retorno	Gestión de flujos	Integración	Canalización de remesas	Articulación transnacional	Coop. Desarrollo vinculando al inmigrante
Ámbito estatal						
	*					
Ámbito autonómico						
	*				*	*
						*
				*		*
				*		*
				*	*	*
Ámbito local						
						*
					*	*

1 No se elaboró un calendario de implementación de los programas.

2 No hay establecidos programas concretos.

3 Programas de apoyo, en coordinación con las políticas del Gobierno central.

Fuente: Elaboración propia a partir de los respectivos planes.

Podemos ver que como tendencia general, la Administración central daba un uso de los proyectos de codesarrollo orientados hacia la gestión y regulación de flujos. En las nuevas políticas que están en proceso de crearse, de las que encontramos referencia en el Plan Director de Cooperación 2005-2008, se introduce la necesidad de articular los programas a nivel transnacional entre países de origen y de destino.

Por su parte, en las comunidades autónomas no existe un claro denominador común. Dado que no tienen competencias para la gestión de flujos, hay una concentración en actividades estrechamente relacionadas con la cooperación al desarrollo; es decir, se reformulan algunos proyectos de esta área al introducir al inmigrante como agente, o bien al hacer repercutir el proyecto en las zonas de origen de éstos. Observamos, no obstante, que respecto a planes anteriores (véase Aubarell et al., 2003) se da una tendencia al traslado de la orientación de los programas hacia la consideración de los flujos migratorios como potencial para el desarrollo, alejándose de funciones como el retorno o la gestión de flujos.

Finalmente, a nivel local tanto el modelo del Ayuntamiento de Madrid como el del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD), que reúne cooperación descentralizada y municipalismo, coinciden en vincular la figura del inmigrante como agente de cooperación, recogiendo el FCCD unos objetivos más amplios, en los que se refleja más la intención de llevar a cabo la gestión conjunta de los programas de desarrollo.

Dado que los primeros programas de codesarrollo surgen por iniciativa de actores no institucionales, sería muy interesante analizar en un trabajo más amplio si los recursos de que dispone la Administración pública en relación a los recursos que tienen las organizaciones no institucionales activas en el codesarrollo, así como el rol que juega la Administración en la interacción con los actores no institucionales, influyen en la orientación de los programas de codesarrollo.

## Bibliografía

APARICIO, ROSA, y TORNOS, Andrés (2004): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- ARAGALL, Xavier (2001): "Migracions i polítiques públiques a Catalunya: una aproximació al paper dels actors". En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-98.htm>
- AUBARELL, Gemma, et al. (2003): "Inmigración y codesarrollo en España". En Gemma Aubarell (dir): *Perspectivas de la Inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Barcelona, Icaria.
- AUBARELL, Gemma, y ARAGALL, Xavier (2004): "Estudio de caso: Marruecos". En CECOD: *Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Maruecos*. Madrid, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- BACARIA, Jordi (ed.) (1998): *Migración y cooperación mediterráneas. Transferencias de los emigrantes residentes en España e Italia*. Barcelona, Icaria.
- CASSEY, J. (1995): "El papel de las organizaciones no gubernamentales en la elaboración de las políticas públicas". En *Dossiers Barcelona Associacions*, nº 20, Barcelona, Agència Municipal de Serveis per a les Associacions, Ajuntament de Barcelona.
- CASTLES, Stephen (2003): "Globalización e inmigración". En Gemma Aubarell y Ricard Zapata (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona, Institut Europeu de la Mediterrània-Icària.
- CHANNAC, Frédérique (2004): "Between Fragmentation and Integration, Regionalization and Globalization. Multi-level Governance and Structuralization of an International Migration Regime". En F. Söderbaum, M. Bøås, L. Van Langenhove y B. Bull: *States, Regions and Regional World Orders*. The Hague, ECPR Standing Group of International Relations (SGIR), Fifth Pan-European Conference, "Constructing World Orders", September 9-11.
- GENT, Saskia (2002): "The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward". En *Sussex Migration Working Paper*, nº 11.
- GIMÉNEZ, Carlos (2004): "Introducción: expectativas, concepciones y escenarios de futuro". En CECOD: *Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Maruecos*. Madrid, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- GHOSH, Bimal: "Towards a New International Regime for Orderly Movements for People". <http://www.oup.co.uk/pdf/0-19-829764-5.pdf>
- IOM /UNFPA (2002): *The NIROMP Process. An Overview*. Ginebra, International Organization for Migration.

- IOM (2004): *World Migration 2003. Managing Migration, Challenges and Responses for People on the Move*. Ginebra, International Organization for Migration.
- MORÉ, Íñigo (2005): "Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior". En *Documentos de Trabajo* n° 3/2005, Madrid, Real Instituto Elcano.  
<http://www.realinstitutoelcano.com/documentos/167/Moré%20pdf.pdf>
- NYBERG-Sørensen, Ninna; Van Hear, Nicholas, y Engberg-Pedersen, Poul (2002): "The Migration Development Nexus: Evidence and Policy Options". En *IOM Migration Research Series*, n° 8.
- PELLERIN, Hélène (2004): "Intégration économique et sécurité. Nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale". En *Choix 10*, n°3. Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- PUMARES, Pablo (2003): "La inmigración en España: retos a diferentes escalas territoriales". En Gemma Aubarell (dir.): *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*. Barcelona, Icaria.
- WHITOL DE WENDEN, Catherine (1999): *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona, Bellaterra.
- ZAPATA, Ricard (2004): *Inmigración. Innovación política y cultural de acomodación en España*. Barcelona, CIDOB.

## Documentación institucional

- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (<http://www.confederacionfondos.org/>)
- Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 (<http://www.gencat.net/benestar/imm/pdf/pla.pdf>)
- Pla Valencià de la Immigració 2004-2007 (<http://www.bsocial.gva.es>)
- Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.  
[http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publicdocs\\_secipi/docs\\_coop/plan\\_director.pdf](http://www.aeci.es/14-Documentacion/Publicdocs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf))
- II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2007 ([http://www.madrid.org/cservicios\\_sociales/index\\_inmigra.htm](http://www.madrid.org/cservicios_sociales/index_inmigra.htm))
- Plan Vasco de Inmigración 2003-2005  
[http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-2163/es/contenidos/informacion/2497/es\\_2211/es\\_11984.html](http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-2163/es/contenidos/informacion/2497/es_2211/es_11984.html))

- Programa de Cooperación al Desarrollo. Ayuntamiento de Madrid.  
<http://www.munimadrid.es/Principal/ayuntamiento/servmuni.asp>)
- Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Programa GRECO)  
<http://www.mtas.es/migraciones/anumigra/contenido/3-4.pdf>)
- Programas de Codesarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament  
[http://www.fonscatala.org/versio2004/catala/inicio/lineasdetreball/11a.php?Sector=2&id\\_pagina=11](http://www.fonscatala.org/versio2004/catala/inicio/lineasdetreball/11a.php?Sector=2&id_pagina=11))