

# **CODESARROLLO**

(versió no definitiva)

1. **Introducció: el vínculo entre migraciones y desarrollo**
2. **Codesarrollo: definición e implementación**
3. **Estado de la cuestión: análisis teórico y práctico**
4. **Ámbito institucional: de la UE al municipio**
5. **La Administración ante la formulación de políticas de codesarrollo**

Xavier Aragall  
Institut Europeu de la Mediterrània ( IEMed.)  
[www.iemed.org](http://www.iemed.org)

Trobades de cooperació internacional  
Àrea Metropolitana de Barcelona  
14 de juliol de 2006

## 1. Introducción: el vínculo entre migraciones y desarrollo

No podemos adentrarnos en el análisis del papel de la administración local 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 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).

---

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

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 periodo 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, 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.

- 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.

### **Las migraciones aquí**

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

---

<sup>2</sup> 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 (FNUP) 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>.

<sup>3</sup> 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>.

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 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).

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Véase el diario *AVUI*, 9 de julio de 2005, pág. 48.

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:

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Comunidades en la diáspora</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar el papel de los actores de la sociedad civil del país de origen.</li> </ul>  |
| <b>Redes transnacionales</b>      | <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> |
| <b>Remesas</b>                    | <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>     |

## 2. Codesarrollo: definición e implementación.

### ¿Qué es?

El codesarrollo es una política aplicada que pretende vincular migración y desarrollo, poniendo al inmigrante al centro de esta relación.

Detrás de esta idea básica, se han implementado programas y políticas bajo la etiqueta de codesarrollo con distintas orientaciones. Somos testigos de la creación de una política concreta que hace incidencia en dos aspectos: las migraciones y la cooperación al desarrollo.

### ¿Cómo surge?

La aparición del concepto de codesarrollo, tiene que inscribirse en la realidad de la política y la inmigración francesa a mediados de la década de los noventa, y de modo más específico, partir de la oficialización como política pública con el “informe Nair”<sup>6</sup> de 1997 que define y establece el codesarrollo como estrategia de gobierno, así como la puesta en marcha de la delegación interministerial para el codesarrollo y las migraciones internacionales, que institucionalizara esta política<sup>7</sup>.

Qué motiva esta política?

Por un lado, el concepto de codesarrollo supone una primera toma en consideración de los inmigrantes como actores de la solidaridad internacional. Aquí cabe observar como el precedente de las OSIM (*organisation de solidarité internationale issue de l'immigration*) de Francia, que actúan como las clásicas organizaciones de solidaridad internacional, pero tienen la especificidad de estar compuestas por personas inmigradas. Sus acciones y actividades desarrollan un vínculo entre la sociedad de origen y la de acogida, y tienen un amplio potencial para poder trabajar desde el país donde residen (conocimiento institucional y de redes de solidaridad) y para su país (conocimiento del terreno, dificultades etc.) Daum (1999).

Este precedente debe situarse en las especificidades del sistema migratorio establecido por los inmigrantes africanos presentes en Francia, concretamente de África subsahariana, los cuales

<sup>6</sup> Nair, Sami. (1997) MISSION INTERMINISTERIELLE "MIGRATIONS / CODEVELOPPEMENT " *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codeveloppement liée aux flux migratoires*. Ministère des affaires étrangères. Paris

<sup>7</sup> Para el seguimiento de esta estrategia del gobierno francés encarada a la Comisión co-desarrollo y migraciones confiada a S. Nair (Le Monde, 5 de mayo 1998, entrevista a S. Nair)

durante décadas han promovido de manera activa proyectos de desarrollo en sus países de origen (Aumüller; 2004).

Otros aspectos destacables al establecer un análisis sobre el codesarrollo, deben girar en torno a la coherencia entre la idea de desarrollo y los propios flujos migratorios ( Daum 1998):

- tener en cuenta las razones para emigrar y factores que permiten emigrar
- los efectos no deseados de actuaciones de cooperación al desarrollo
- como a actor de desarrollo precisa una buena integración social. En consecuencia, precisa de conocimiento de la sociedad y fácil accesibilidad a la administración

### ¿Cómo se aplica?

Si bien el planteamiento de la política de codesarrollo era novedoso y además generó un debate público sobre la vinculación entre migración y desarrollo, su implementación no supuso una oportunidad de poner en valor las actividades de los inmigrantes permitiendo ser ciudadanos activos entre los espacios por dónde pasa su trayecto migratorio. Al contrario, se impuso la lógica que convertía los programas de codesarrollo en políticas de retorno. (Daum, 1999, Condamines, 1998)

Es de especial relevancia tener presente los aspectos contextuales en tanto que el “informe Naïr” aparece en un contexto que puede indicar una solución hacia los “*sans papiers*” ( inmigrantes que no disponen de la documentación que acredite su residencia legal) pendientes de regulación, fenómeno que toma especial repercusión en 1996, otorgando al codesarrollo casi en exclusiva una función de regulación de flujos, y orientándolo hacia el retorno voluntario de inmigrantes. Este último aspecto fue causa de debate público puesto que en 1999, la no aceptación de las medidas de codesarrollo por parte de los inmigrantes implicados, resultó notable<sup>8</sup>.

### ¿Qué hay detrás del concepto de codesarrollo?

La idea de proponer una política aplicada que pretenda vincular migración y desarrollo, poniendo al inmigrante al centro de esta relación, parte de un contexto más amplio que hay que tener presente, y que nos permite entender mejor, porque desde Francia surge esta propuesta, y su posterior implementación en otros países receptores de inmigración.

La relación entre inmigración y desarrollo ha ido tejiéndose a lo largo de las últimas décadas, y cabría resaltar los cambios que se dan en las estrategias de cooperación que van abriéndose a nuevas formas más adecuadas a los objetivos del desarrollo. Así, durante la década de los setenta, a la cooperación al desarrollo ligada a la política exterior se le sumaron otras formas de cooperación realizadas a partir de la idea de la ayuda, que actuaba sobre poblaciones y economías concretas en terceros países. Ya en los años ochenta paralelamente a la cooperación establecida entre gobiernos, aparecen nuevas formas que priorizan el ámbito local y a instituciones no gubernamentales o relacionadas con administraciones no centrales, en un proceso que quiere priorizar los proyectos de “abajo” hacia “arriba”: la cooperación descentralizada. Más recientemente, la evolución de la cooperación al desarrollo, vivirá también cambios en referencia a sus propios objetivos; los conceptos de seguridad y desarrollo humano, añadirán nuevas dimensiones, como el medio ambiente, las crisis regionales o el tráfico de drogas ( Aubarell, 2003).

Es en este contexto, que en los años ochenta a las políticas de desarrollo se incorporarán las actuaciones sobre los movimientos humanos. La principal novedad de esta situación será que el capital humano de los inmigrantes pasará a formar parte de las agendas socioeconómicas. En 1994 con la Conferencia del Cairo se habla claramente del papel del inmigrante y no únicamente de países emisores o receptores. Esta es una premisa que quedaría ratificada a partir de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas .

---

<sup>8</sup> Weil, Nicolas ( 1999) “*La politique de “codéveloppement” lancée il y a un an est un échec*”. Le Monde, 16 de junio.

En estos mismos años en Europa se asiste a un proceso de sedenterización de la población inmigrada en los países de acogida. La década de los ochenta verá florecer políticas de inmigración encaminadas a regular los flujos migratorios en función de las exigencias del mercado laboral así como una progresiva instauración de limitaciones a la inmigración.

Es en este contexto que debemos observar el hecho que surja la propuesta del codesarrollo. Una política que parte de la idea de fondo de elaborar unas políticas de inmigración y de cooperación al desarrollo que vincule la figura del inmigrante como un agente de esta relación y que el resultado tenga como consecuencia el progreso y desarrollo tanto del país de origen como el país de destino, también tiene cómo objetivo que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen, en definitiva quiere potenciar los beneficios de la propia movilidad de las personas (Arias 2001)

¿Qué implica?:

- contemplar que el desarrollo afecta la emigración, y a su vez tener en cuenta los efectos positivos para el desarrollo que supone la misma movilidad, y ello desde el punto de vista del beneficio mutuo. Para que ello sea efectivo parece necesario que toda estrategia de codesarrollo contemple tres actores, el país de origen, el de acogida y el propio inmigrante.
- La idea de contemplar el desarrollo desde su vertiente humana y no meramente económica, fuerza a tener en cuenta en cada proyecto la incidencia real del mismo para la población implicada.
- el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduce en una pérdida para el país de envío y trata de situar a los inmigrantes en el centro de la política de cooperación al desarrollo .

### **Su implementación**

Más allá de la experiencia francesa, se han desarrollado, propuesto o implementado políticas de codesarrollo en España, Italia, Bélgica y en menor medida en Holanda. Los países sobre los que se establecen programas de codesarrollo han sido los del área del Magreb, con especial relevancia de Marruecos, y en países subsaharianos entre los que destacan Senegal, Gambia, y Malí. Cabe tener presente que marco de la Unión Europea para el caso de los países emisores, así como del proceso de integración regional Euromediterráneo para el caso de los países magrebíes no estarán al margen en la elaboración de estas políticas.

Asimismo, detrás de una política, hay un conflicto o un problema que se quiere gestionar, en este caso podemos estar ante la articulación de tres problemáticas esenciales: migraciones internacionales, mundialización, y desarrollo (Giménez 2004). Del análisis de los programas de codesarrollo, y la justificación de los gobiernos que los impulsan podemos establecer cuatro grandes ejes de actuación:

**Control migratorio:** Una política de ayuda al desarrollo vinculada a las migraciones, con el objetivo de frenar la inmigración mediante el desarrollo de los países de origen.

**Gestión compartida:** La gestión de las migraciones internacionales no puede seguir siendo competencia exclusiva y soberana de los estados de acogida. La corresponsabilidad debe actuar sobre aquellos intereses compartidos entre el país de origen y el de acogida.

**Renovación de la cooperación al desarrollo:** Convertir la gestión de los flujos migratorios en instrumentos al servicio de una cooperación al desarrollo más eficiente: redireccionar la cooperación al desarrollo evitando efectos no deseados.

**Integración:** Superación de disfunciones o retos a la democracia liberal que supone la coexistencia, o la presencia de ciudadanos de otro Estado. Ejercer la ciudadanía aquí y allí (vinculo simultáneo

país de acogida/ país de origen) como impulso para la acomodación del inmigrante al país de acogida.

### 3 Estado de la cuestión:

Una revisión a la actual literatura existente sobre el codesarrollo ilustra la relativa juventud del concepto, y asimismo refleja el carácter multidisciplinar que tiene el análisis de la articulación entre migraciones y desarrollo. No solamente existen enfoques desde diversas disciplinas, sino que también existen enfoques interdisciplinares, por lo que el análisis del codesarrollo en libros, simposios y congresos se realiza a partir de la suma de distintas disciplinas.

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <p><b>Ciencia política</b></p> | <p>Estudio sobre la aparición y evolución del codesarrollo como política pública, en los distintos países donde se han aplicado, incidiendo en los distintos niveles de administración pública, supraestatal, estatal, subestatal y local. En ellos se estudia no solamente la <b>tipología de políticas</b> que existen tras la denominación de codesarrollo, sino el <b>valor estratégico</b> para las instituciones que lo aplican y también el impacto sobre las relaciones que establece con el país de origen, así como en la acomodación del propio inmigrante.</p> <p>Estos estudios deben tener el necesario <b>complemento de los análisis teóricos</b> vinculados al enfoque normativo centrado en el cambio de tradición cultural y sistema de valores en tanto que se ven incluidas políticas de admisión que interpelan al liberalismo: acceso a la <b>ciudadanía</b> y respuestas ante la <b>diversidad cultural</b> surgida de la inmigración, y a los desafíos que para la democracia supone la coexistencia de personas con diferentes sistemas de derechos y de deberes (Zapata, 2000). En este sentido, al plantear el codesarrollo el hecho que el inmigrante actúe como agente de la cooperación internacional lleva a la reflexión sobre la actuación cómo ciudadano del país de origen y en del país de destino.</p> |
| <p><b>Antropología</b></p>     | <p>Diversos autores se acercan al codesarrollo cómo política que incide en sus estudios sobre la <b>cultura y sociedades de las comunidades donde las migraciones tienen un papel destacado</b>. Es así que los primeros análisis sobre las propuestas de codesarrollo se hacen desde la perspectiva del estudio en las sociedades de origen de las migraciones y las transformaciones de éstas a partir de la interacción con los emigrados. De manera específica, estos estudios se centran en el hecho de considerar al inmigrante cómo actor de desarrollo. Este enfoque desde la antropología se inicia básicamente en Francia.</p> <p>Reforzando esta idea de reciprocidad, también se introduce en este ámbito la <b>perspectiva intercultural</b>, por la que el codesarrollo supone una oportunidad de dinamización de relaciones interculturales ya que parten del reconocimiento de que el "otro" (ya sea inmigrante o receptor) permitiendo un intercambio mutuo sin renunciar a la identidad de cada una de las partes en contacto.</p>   |
| <p><b>Sociología</b></p>       | <p>En este caso es a partir del conocimiento previo de las <b>estructuras y dinámicas sociales</b> de las sociedades de origen, o bien de las comunidades de inmigrantes asentadas en el exterior, que se analiza la vinculación migración-desarrollo. Tal es el caso de los análisis de una comunidad específica en un país de acogida determinado.</p> <p>También desde la sociología, la teoría sobre redes sociales aplicada a las migraciones se adentra en el análisis del vínculo entre migrantes y no migrantes, la evolución que éstas tienen y la incidencia que estas puedan tener tanto en el país de origen como en la organización de las <b>redes</b> entre comunidades de emigrantes. En este sentido es de relevante interés el análisis que plantea la configuración de <b>campos sociales transnacionales</b>.</p>  |
| <p><b>Economía</b></p>         | <p>También debemos incluir la economía, a partir sobretodo de los estudios sobre el desarrollo, que sin estar necesariamente relacionados con las migraciones</p>  |

|  |  |
|--|--|
|  | internacionales, aportan nuevos y distintos enfoques a las teorías de la dependencia, pasando a analizar el desarrollo como distribución desigual en el mundo de la riqueza y el poder a analizarlo como una articulación de modos de producción, resituando así la conexión desarrollo-migración en la disparidad entre las oportunidades y expectativas de vida en origen y destino. |
|--|--|

### Visión práctica, visión teórica

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>Teóricas:</b> | Sitúan el codesarrollo en al campo de la <b>innovación política</b> a partir de considerar el paso del inmigrante de agente económico a agente político (del modelo <i>Gastarbeiter</i> a la sedentarización) pensando el codesarrollo cómo una política situada en el debate de la gestión de la admisión y las políticas de inclusión, sobre las que se argumenta que 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 (Zapata 2004 )   |
|                  | Otro enfoque teórico, parte del hecho de ubicar el codesarrollo en el marco de los <b>cambios de paradigmas</b> tanto en el campo de las migraciones como en el campo del desarrollo ( Giménez 2002).  |
|                  | Un tercer ámbito, donde encontramos también un análisis teórico, es desde el <b>transnacionalismo</b> , perspectiva abordada desde distintas disciplinas y que analiza los tipos y grados de vínculos que los migrantes mantienen con su sociedad de origen que facilitan los intercambios culturales, políticos y económicos a través de las fronteras, y que consolidan los vínculos entre el país de origen y las comunidades sentadas en diversos países de destinación (Portes, 1999). Este enfoque es de especial interés, puesto que introduce un cambio al análisis de la incorporación de las comunidades de inmigrantes en la sociedad de acogida y se centra en unas dinámicas que desplazan la lógica del estado nación (soberanía y ciudadanía) (Østergaard 2003, Tarrus 2003). |

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Prácticas:</b> | Desde la aparición de ésta en la <b>agenda política</b> , a la inclusión de éstas en un ámbito concreto de las políticas públicas (en cooperación al desarrollo o en inmigración), hay estudios que realizan un estado de la cuestión en un <b>país determinado</b> (Lacomba 2004, Weil 2002) o a <b>niveles administrativos concretos</b> (Aubarell 2005, Pastore 2004, Stocchiero 2004), o bien hacen una evaluación de la política llevada a cabo y establecen pautas o propuestas de actuación (Ramon 2005). Destacan en este último ámbito mencionado los artículos producidos a <b>partir de la primera propuesta francesa</b> , su análisis, crítica y propuestas de mejora (Daum, 1999, Condamines, 1998) |
|                   | También a nivel práctico cabe destacar la existencia de <b>grupos de trabajo de expertos</b> , como el Grupo Codesarrollo dentro de la red española del <i>European Migration Dialogue</i> (EMD), una red europea formada por una veintena de instituciones independientes de distintos países de la UE que se constituyó bajo el impulso del <i>Migration Policy Group</i> <sup>9</sup> de Bruselas. El Grupo Codesarrollo es pionero dentro del dialogo EMD y ha elaborado informes de sobre las políticas de codesarrollo en el marco del proceso de comunitarización, o bien propuestas al Consejo de cooperación al Desarrollo.  |
|                   | En este sentido existe también un grupo de trabajo específico de codesarrollo impulsado por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que constituyó el grupo con el objetivo de realizar un trabajo participativo de reflexión y debate para alcanzar un <b>consenso sobre el objeto y características del codesarrollo</b> , ámbito de actuación, necesidades para avanzar en este contexto y posibles actuaciones.  |

<sup>9</sup> <http://www.migpolgroup.com/>

|  |   |
|--|---|
|  |   |
|  | <p>También cabe destacar en este mismo sentido la plataforma de ongs belga <i>Migrations et Développement</i> constituyó un lobby para poder traducir en leyes distintos elementos identificados para poder llevar a cabo una vinculación efectiva ente migraciones y cooperación al desarrollo. La plataforma elaboró <b>recomendaciones políticas</b> e identificó las herramientas jurídicas necesarias para este objetivo. Sus planteamientos llegaron al parlamento belga, y se aprobaron en el Senado belga disposiciones para un posterior implementación de las medidas expuestas desde la plataforma</p> |

#### 4. Ámbito institucional: de la UE al municipio

Recabar en el ámbito institucional nos permite observar definiciones y aplicaciones llevadas a cabo, y en consecuencia podemos aportar más información sobre la orientación y finalidad que se le da a la política del codesarrollo. A falta de poder ampliar este apartado con las experiencias de Francia, Italia y Bélgica podemos fijarnos en los siguientes:

Instituciones gubernamentales internacionales<sup>10</sup>

El denominador común de las organizaciones internacionales parte de la constatación de una implicación creciente de los inmigrantes en las acciones de solidaridad o en proyectos de desarrollo, y en consecuencia el reconocimiento de la importancia de la inmigración para el país de origen.

El codesarrollo se entiende entonces, como aquellas medidas tomadas para que las migraciones puedan incidir en el desarrollo, y se basan en la utilización del potencial que tienen los distintos acortes implicados tanto en las migraciones como en el desarrollo, a la hora de crear (programas, acciones, proyectos) y desarrollar (dinámicas, redes) que incidan en la articulación migraciones-desarrollo. A todo ello, identificamos también como factor común, que se considere necesario un contexto de estabilidad económica y política en el país de origen para que medidas sean realmente eficientes.

#### Unión Europea.

El codesarrollo entra en la agenda política de la UE a partir del las propuestas del Consejo europeo de Tampere de 1999, donde se establece el “Espacio de libertad, seguridad y justicia”, el cual se concibe como los primeros pasos hacia una política migratoria a nivel comunitario al definirse los principios de las políticas comunes de inmigración y asilo.

- gestión comuna de los flujos
- política de colaboración con los países de origen
- sistema europeo en materia de asilo
- trato justo a los nacionales de terceros países en la UE

Será en el marco de los dos primeros ejes dónde se ubicará el codesarrollo, y ello surge a partir de plantear por un lado la necesidad de renovar la gestión de los flujos migratorios, y por otro la consideración desarrollo económico como factor de estabilidad. Se trata de un marco que establece un vínculo entre el desarrollo económico y la regulación de la inmigración, considerándose necesario incorporar al inmigrante en la elaboración de las políticas de cooperación.

<sup>10</sup> Instituciones analizadas: OCDE, Banco Mundial, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), División de migraciones Organización Internacional del Trabajo ( OIT)

En diciembre de 2004, la presidencia del Consejo de Europa aprueba el programa de la Haya, una agenda para los próximos 5 años que sucede al *Espacio de libertad, seguridad y justicia* considerándose la renovación de los objetivos establecidos en Tampere, y en él destaca, para nuestro análisis, la vinculación entre inmigración y desarrollo. Cabe destacar que la palabra codesarrollo deja de utilizarse, a pesar que se mantiene la idea básica de éste. Así, en la reciente publicación por parte de la Comisión de una Comunicación que lleva por título “Migración y Desarrollo: algunas orientaciones concretas”, se subraya que “en el actual contexto ha de considerarse el potencial que supone para el desarrollo los lazos entre migración y desarrollo” ( COM(2005) 390 final.)

### **Partenariado Euromediterráneo**

El partenariado de Barcelona es un proceso de integración regional que se inicia en la conferencia de Barcelona celebrada en 1995, que da pie a la creación de un marco euro mediterráneo de relaciones políticas, económicas y trabajo en común. Se trata de un ámbito de relaciones bilaterales y multilaterales de cooperación regional. En la Conferencia de Barcelona se reconoce el importante papel de las migraciones internacionales y se subraya la necesidad de aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias mediante programas de asistencia de formación profesional de asistencia a la creación de puestos de trabajo.

A lo largo de los 10 años de existencia de este proceso, podemos destacar, a partir de las cumbres euromediterráneas, que la estrategia de codesarrollo en el área mediterránea pasa por vincular cuatro ámbitos principales: una actuación concertada que tendría que contemplar: la corresponsabilidad entre países emisores y receptores, que la dinámica de mercado implique un beneficio mutuo, el papel del individuo como agente activo del codesarrollo, y finalmente las mejora de condiciones de vida y seguridad que permitan un mayor estabilidad en la zona.

### **Administración del Estado:**

Administración central: Plan Greco, Plan director de la cooperación al desarrollo.

A nivel de la administración del Estado, el codesarrollo se introduce en la agenda en 2001, en el sí del 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) Como tendencia general, la Administración central daba un uso de los proyectos de codesarrollo orientados hacia la gestión y regulación de flujos a la vez que mediante éstos se redefinían algunas actividades llevadas a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

A partir de 2004, cambia el concepto y orientación que se le da al codesarrollo. Esta vez encontramos la referencia al codesarrollo 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. De forma más específica, encontramos que el codesarrollo se vincula a las políticas migratorias, remarcando 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, desligando ahora el codesarrollo del retorno y de la gestión de flujos. En definitiva se indica que se quiere desarrollar una política que aborde 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.

### **Administración autonómica.**

El codesarrollo se introduce en las políticas migratorias desarrolladas en los programas de actuación plurianuales de inmigración. En general 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, se constata, no obstante, que desde la aparición del codesarrollo en los primeros planes de inmigración autonómicos en el año 2000, ha habido 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.

### **El nivel municipal**

En este caso, es preciso mencionar el creciente papel que adquiere la Administración municipal en referencia a la cooperación al desarrollo. 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 inmigrados, 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>11</sup> (FCCD), una organización 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.

---

<sup>11</sup> 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                       | Integrados en Programa de Cooperación al Desarrollo. | Potenciar el desarrollo humano en las sociedades de origen y destino de las personas migrantes, favoreciendo relaciones de cooperación y solidaridad internacional entre ambas sociedades. Establecer la colaboración de entidades públicas y sociales en origen y destino, estableciendo una relación de ayuda mutua, reciprocidad e interculturalidad. Impulsar la participación activa de las personas migradas como agentes de desarrollo a través de organizaciones sociales en el diseño y ejecución de las acciones de codesarrollo.  | <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. <ul style="list-style-type: none"> <li>•Impulsar este instrumento y estrategia de intervención en materia de migración y desarrollo.</li> </ul> </li> </ul> |
| Fons Català de Cooperació al desenvolupament | Ámbito temático codesarrollo                         | 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 i 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 etc   |

## 5. 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>12</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 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>13</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:

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Para ampliar el papel de los actores en la formulación de políticas públicas véase Cassey (1995) y Aragall (2001).

| 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 tenga, 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 la opinión pública.  | ■                      | ■■■                        |

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   | Apoyo                                  | Promotor                 |
|                   | Plan Director de Cooperación   | Promotor                               | Apoyo                    |
| Ámbito autonómico | Pla valenciana 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                               |                          |
|                   | Programas de Codesarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament | Promotor                               |                          |

Fuente: elaboración propia

### Importancia y uso estratégico del codesarrollo en las Administraciones

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 trnsnacional | Coop. Desarrollo vinculando al inmigrante |
| Ámbito estatal   | Plan GRECO <sup>1</sup>  | ■       | ■                 |             |                         |                           |   |
|  | Plan Director de Cooperación <sup>2</sup>                                  |         |                   |             |                         | ■                         |   |
| Ámbito autonómico  | Pla valencià de la immigració 2004-2007                                    | ■       |                   |             |                         |                           | ■   |
|  | Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008 <sup>2</sup>                      |         |                   |             |                         |                           | ■   |
|  | Plan Vasco de Inmigración 2003-2005  |         |                   | ■           | ■                       |                           | ■   |
|  | II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2007   |         | ■ <sup>3</sup>    |             | ■                       | ■                         |   |
| Ámbito local   | Ayuntamiento de Madrid. Programa de Cooperación al Desarrollo.             |         |                   |             |                         |                           | ■   |
|  | Programas de Codesarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament |         |                   | ■           |                         | ■                         | ■   |
| <p>1 No se elaboró un calendari de implementación de los programas</p> <p>2 No hay establecidos programas concretos</p> <p>3 programas de apoyo, en coordinación con las políticas del gobierno central.</p> |  |         |                   |             |                         |                           |   |

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.