

# Entre la inmigración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo?<sup>1</sup>

*Graciela Malgesini\**

Para analizar las relaciones entre estos tres conceptos -migraciones, cooperación y codesarrollo- desde una triple perspectiva, hay que señalar, en primer lugar, el estado de la cuestión en el ámbito político y asociativo español. En segundo lugar, plantear un enfoque complejo de las migraciones y la cooperación. Y, en tercer lugar, lanzar unas reflexiones críticas respecto a los enfoques tradicionales, acompañadas de propuestas a favor del codesarrollo en su perspectiva comunitaria.

En los últimos años se ha ido produciendo un consenso generalizado entre los diversos actores sociales y grupos políticos de diferentes tendencias en España sobre las vinculaciones positivas entre las migraciones y la cooperación al desarrollo. La importancia de esas relaciones se ha visto reforzada en el plano internacional por el interés que han ido alcanzando estos temas para las Naciones Unidas, la Organización Internacional de Migraciones y la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Una versión anterior de este artículo fue publicada en la revista *Arxius de Ciències Socials* de la Universidad de Valencia, 5 de noviembre de 2001.

\* Graciela Malgesini es doctora en Historia Económica, consultora del Departamento de Intervención Social de la Cruz Roja Española y miembro del Equipo de Investigación de la Acción Formativa de Posgrado en Migraciones y Relaciones Intercomunitarias de la Universidad Autónoma de Madrid. malgesini@migraciones.org

Sintéticamente, el discurso predominante consiste en afirmar que el desarrollo de los países de origen contribuirá a frenar la emigración al atacar sus causas profundas: crisis e inestabilidad económica, desempleo, bajo nivel de crecimiento, bajo nivel de democratización política, conflictos sociales, elevado crecimiento vegetativo, etc. La cooperación internacional cumpliría la función de potenciar un mayor desarrollo y, consecuentemente, actuaría como un mecanismo inhibitorio de las emigraciones hacia los países de recepción, que son los mismos que los donantes de la ayuda. En suma, el lema sería “dar más cooperación para tener menos inmigración”.

Es conveniente analizar qué grado de elaboración tiene este discurso y cómo se ha plasmado en la legislación, la normativa y otras propuestas de acción política en España. Asimismo, conviene establecer cuáles son los límites que muestra la cooperación internacional en su objetivo de promoción del desarrollo de los países receptores de la ayuda. Finalmente, hay que detenerse en una interpretación alternativa del concepto de codesarrollo, como nexo entre la cooperación y las migraciones.

### **El papel de la inmigración en los planteamientos sobre la cooperación al desarrollo**

Un primer análisis de la legislación y otros documentos de importancia en el plano de la cooperación en España muestra que, a pesar de lo que se manifiesta en el discurso político oral, no existen testimonios trascendentes en los que se vea reflejada la relación de ésta con los procesos migratorios.

Esta ausencia podría deberse a dos motivos. El primero es que se trataría de una cuestión tan obvia que no demandaría más que alguna mención ocasional. En principio esta explicación parece poco probable a juzgar por la prolijidad con que se han tratado todos los temas tanto en los debates del Consejo de Cooperación previos a la discusión parlamentaria de la ley, como en las etapas vinculadas a la redacción del Plan Director de la Cooperación Española.

El segundo motivo, más probable, es que estas menciones a la “necesidad de cooperar al desarrollo para evitar o gestionar unos flujos más reducidos y ordenados”, sin plasmación real en los instrumentos

jurídicos y políticos que permitirían llevarla a cabo, serían un recurso retórico más que una línea de intervención fértil.

Por parte del Gobierno, el vínculo entre cooperación al desarrollo y flujos migratorios no aparece reflejado en ninguna de las dos leyes recientemente aprobadas sobre Cooperación al Desarrollo (1998) e Inmigración (2000), así como tampoco en la reglamentación correspondiente a ambas leyes ni en el Plan Director de Cooperación. Tampoco aparece una reflexión en este sentido en las propuestas del principal partido de la oposición (PSOE),<sup>2</sup> en uno de los principales sindicatos (CCOO), o en las organizaciones no gubernamentales de mayores dimensiones y alcance territorial de España.

### *La inmigración en la normativa sobre cooperación al desarrollo*

En su artículo 2, la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del 7 de julio, se refiere a la promoción de un crecimiento económico duradero y sostenible en los países. Determina que su objeto central es la erradicación de la pobreza en el mundo a través de una serie de actuaciones prioritarias: servicios sociales, infraestructuras, fomento del sector privado (artículo 7). En ningún artículo o apartado menciona la relación de la cooperación con la inmigración ni con el concepto de codesarrollo.

El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado por el Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000, se refiere a la inmigración en sólo un apartado de sus 47 páginas. Su contenido es el siguiente (página 10):

“El Plan Director incorporará los documentos de estrategia relativos a estas áreas de concentración preferente de la ayuda, como dispone el artículo 8 de la Ley de Cooperación. Dichos documentos de desarrollo del Plan Director analizarán de forma dinámica los instrumentos y sectores más coherentes de la intervención española, de acuerdo con las prioridades y recursos establecidos en el presente Plan y las propias necesidades de desarrollo de esas zonas y países. En su virtud, las estrategias españolas incorporarán como elementos de partida las propias estrategias nacionales de desarrollo y la necesidad de coordinación con otros donantes. Dichas estrategias se irán incorporando paulatinamen-

---

<sup>2</sup> Este artículo fue escrito durante el Gobierno del Partido Popular.

te al Plan Director, así como sus revisiones cuando deban producirse. Asimismo en las estrategias de cooperación se incluirán posibles soluciones al fenómeno de la inmigración”.

Como se aprecia, se trata de una mención de carácter secundario referida a algo que posiblemente ocurriría, no a los intereses del presente. Tampoco hay referencias a temas como codesarrollo, emigración, éxodo, flujos migratorios o remesas. Las únicas apariciones de los términos “refugiados” y “desplazados” surgen en el contexto de la ayuda alimentaria en los países destinatarios (página 30):

“La ayuda alimentaria adopta diversas modalidades: una primera, que consiste en la transferencia de alimentos de gobierno a gobierno para su venta en el mercado doméstico, con la afectación de los fondos de contrapartida así generados a actividades acordadas por donante y beneficiario; una segunda, instrumentada a través de proyectos dirigidos a objetivos y beneficiarios previamente definidos; y una tercera, la ayuda alimentaria de emergencia, consistente en transferencias a víctimas de catástrofes naturales o conflictos, así como a refugiados y desplazados y repatriados, la ayuda a la rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras económicas y sociales y la prevención de conflictos y desastres naturales”.

### *La cooperación al desarrollo en la legislación sobre inmigración*

En el contexto de la justificación de la reforma de la Ley 4/2000 (que gozaba de mayor consenso parlamentario y en la que no se hacía ninguna mención a la cooperación o el codesarrollo) por la Ley Orgánica 8/2000 se introduce el concepto de codesarrollo en el siguiente párrafo correspondiente a la Exposición de motivos:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. A pesar de la propuesta de Convergencia i Unió (CIU) de introducir una mención concreta al codesarrollo con los países emisores, la nueva reforma de la ley no recoge este tema, sino que sigue centrándose en los aspectos de control de flujos, reagrupación familiar, homogeneización de visados, etc.

“La reforma de la Ley Orgánica 4/2000 parte de la situación y características de la población extranjera en España, no sólo en la actualidad, sino de cara a los años venideros, regulándose la inmigración desde la consideración de ésta como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente. Por otra parte, esta normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como pueda ser la del control de flujos, la de la integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente”.

Ni el codesarrollo ni la cooperación o ayuda al desarrollo vuelven a ser mencionados en la ley actualmente vigente. De ello se deduce la falta de interés de los legisladores por abordar el tema, posiblemente porque en el momento de la discusión parlamentaria se tuvieron en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.

Se ha asignado esta tarea al Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (GRECO) con el que, según sus autores, sí se pretende afrontar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes.

Antes de comentar el Programa GRECO es conveniente detenerse en la evolución del concepto mismo de codesarrollo, para poder analizar su utilización en el discurso político sobre la inmigración.

### *El codesarrollo como discurso disuasorio de las migraciones*

El término codesarrollo había sido utilizado durante la década de los años ochenta para definir un modo de cooperación Norte-Sur frente al nuevo orden económico mundial. En octubre de 1985 la Universidad de Lovaina celebró un coloquio internacional titulado *Les assises du codéveloppement*. De acuerdo con sus conclusiones, el concepto implicaba un verdadero reparto de responsabilidades y de recursos entre Norte y Sur en la gestión planetaria. No se mencionaba en absoluto la

cuestión de las migraciones ni la gestión de los flujos de población extranjera.<sup>4</sup>

En septiembre de 1995, los Ministerios para la Cooperación y Asuntos Sociales del Gobierno francés pusieron en marcha el programa *Développement/Migration* con pocos recursos económicos (cinco millones de francos en tres años), aunque con grandes ambiciones: “acompañar a los migrantes que retornan a su país” (Senegal) y “permitir que la población que allí se encontraba pudiera estabilizarse”. Al finalizar 1996 se habían financiado solamente 60 proyectos individuales de reinserción en origen.<sup>5</sup> Aunque entonces no se hablaba de code-sarrollo, el embrión que había nacido en Francia apareció directamente vinculado a la idea de retorno de extranjeros a sus lugares de nacimiento en el contexto de una fase económica negativa, el avance del Frente Nacional, los cambios restrictivos en el acceso a la nacionalidad francesa y las leyes Pasqua conocidas como “inmigración cero”.<sup>6</sup>

Por otra parte, la Organización Internacional de Migraciones (OIM), a través de sus “Políticas y programas de retorno” de 1997, manifestó claramente una interpretación semejante:

“Es preciso contar con estructuras sólidas migratorias gubernamentales en los países de envío, acogida y tránsito, para encauzar programas nacionales de migración y encontrar soluciones mediante la cooperación internacional. (...).

La ayuda internacional al comercio, la inversión y el desarrollo deberá destinarse y alcanzar países o regiones que generan migración (...).

Habrá que ampliar los programas destinados a facilitar el retorno voluntario de migrantes, incluyendo aquellos cuyas competencias promuevan el desarrollo”.

---

<sup>4</sup> CRID ECHOS, “La derive des mots”, *Printemps* nº 2, 1999. En: [http://www.crid.asso.fr/publications/cridechos/cridechos\\_new02.pdf](http://www.crid.asso.fr/publications/cridechos/cridechos_new02.pdf)

<sup>5</sup> Charles Condamines, “Immigration, intégration et politique de coopération. Les illusions d’un codéveloppement sans moyens”, *Le Monde Diplomatique*, abril de 1998, pp. 14 y 15.

<sup>6</sup> “On peut prendre toutes les décisions administratives possibles, on ne résoudra le problème de l’immigration, de l’Est comme du Sud, que par le développement des pays d’origine”. “Aunque se tomen todas las decisiones administrativas posibles, no se resolverá el problema de la inmigración, tanto del Este como del Sur, más que por el desarrollo del país de origen”. Esta cita corresponde a Charles Pasqua, en la época en que era ministro del Interior y pasó las leyes que llevan su nombre. Citado por Charles Condamines, “Aider les immigrés à aider leur pays”, *Le Monde*, sección Point de vue, 13 de septiembre de 1996.

Para la OIM, organismo multilateral de referencia en el campo de las políticas sobre migraciones y el retorno voluntario y asistido de los migrantes a sus países de origen, esto resultaba beneficioso también para los países de acogida y los de tránsito. Concretamente, la OIM consideraba “estas actividades de retorno en el contexto de la cooperación internacional” (...) y que “no habrá solución duradera a los problemas de la migración irregular sin un decidido compromiso de cooperación entre gobiernos, a todos los niveles, y organizaciones participantes”.<sup>7</sup>

En el plano internacional, el término codesarrollo ganó popularidad tras la llegada del profesor de Ciencias Políticas, Sami Nair, al Gobierno francés con el cargo de secretario interministerial de Codesarrollo y Migraciones Internacionales (1997-1999).<sup>8</sup> Eran momentos críticos, en los que el fuerte crecimiento de personas extranjeras sin permisos en regla, los continuos rechazos a demandantes de asilo, más las deportaciones, habían conducido a los encierros de los *sans papiers* y a la politización generalizada del tema de la inmigración.

El enfoque de Nair introdujo aire fresco en una situación enrarecida. Sintéticamente, la posición que entonces defendía proponía el codesarrollo como la posibilidad de “ir más allá” de la cooperación al desarrollo tradicional. Buscaba instaurar objetivos comunes entre el país de acogida y el país de origen de la inmigración, con el propósito de “estabilizar y gestionar” (probable eufemismo) los flujos migratorios en origen facilitando la integración en la sociedad receptora (controlando la entrada mediante acuerdos policiales fronterizos y favoreciendo el retorno de los inmigrantes a sus países).

Los ejes de la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios implicaban:

---

<sup>7</sup> OIM, *Políticas y programas de retorno de la OIM. Una aportación para luchar contra la migración irregular*, MC/INF/236, 4 de noviembre de 1997. También el documento *Planificación estratégica de la OIM: Hacia el siglo XXI*, del 9 de mayo de 1995, párrafos 14 y 16.

<sup>8</sup> Especialmente importante fue el documento *Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo relacionada con los flujos migratorios*, presentado el 10 de diciembre de 1997 por el primer ministro de Francia. Otro prestigioso investigador de las migraciones francés, Patrick Weil, había presentado el 31 de julio de 1997 un informe al Gobierno titulado *Por una política de inmigración justa y eficaz*. Como consecuencia del mismo se hizo una propuesta de ley para la inmigración presentada por el Gobierno francés a la Asamblea Nacional.

- dominar y gestionar los flujos de inmigración;
- establecer contingentes de inmigrantes y no cuotas: conceder un estatuto temporal para los nuevos inmigrantes a partir de una política de formación de nuevos cuadros de trabajadores;
- compromisos bilaterales implicando nuevos actores: el Estado; las colectividades territoriales; las ONG, las asociaciones y colectivos de inmigrantes; las empresas y las organizaciones profesionales; las universidades y los institutos de formación;
- movilidad y alternancia de los flujos;
- la consideración de los inmigrantes legalmente instalados como vectores permanentes de ayuda a sus países de origen;
- la política de codesarrollo debía basarse en la fluidez, el multilateralismo, la innovación y la relación horizontal entre los actores.

Por tanto, una de las cuestiones más novedosas es que la inmigración se presenta como un instrumento microeconómico de la cooperación al desarrollo, convirtiendo al inmigrante en un actor consciente y central del mismo. Nair llegaba a afirmar que “ninguna forma de ayuda puede ser mejor que la acción del mismo inmigrante”.

Esta interpretación del codesarrollo fue criticada por parte de la izquierda francesa y del movimiento asociativo. Se cuestionaba si era válida la relación establecida por la política del Gobierno francés en materia de migración entre el desarrollo de los países de origen y el control de los flujos migratorios.<sup>9</sup> Desde otro ángulo se criticó el énfasis puesto en el factor del retorno de los emigrantes, que muchos Gobiernos europeos ya venían realizando generalmente de manera forzada o semiforzada.<sup>10</sup> En junio de 1999, el periódico francés *Le Monde* dio por cerrado el ciclo de Nair a cargo de la misión interministerial con un titular más que gráfico: “La política de ‘codesarrollo’ lanzada hace un año es un fracaso”.

En una entrevista de 2000, Sami Nair resumía y actualizaba su visión del codesarrollo en estos términos:

---

<sup>9</sup> Charles Daum, “Desarrollo de los países de origen y los flujos migratorios: una separación necesaria”, *Hommes et Migrations*, N° 1214, París, julio-agosto de 1998.

<sup>10</sup> En el caso de Francia se realizaron varios procesos de retorno asistido con distintos grados de “voluntad” por parte de los implicados durante más de 20 años. *Le Monde*, 16 de junio de 1999, p. 14. El retorno asistido de inmigrantes a sus países de origen es una línea de intervención que desarrolló la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desde hace décadas, con resultados bastante controvertidos. Información en: [www.iom.ch](http://www.iom.ch)

“El documento se convirtió en un modelo de integración de inmigrantes que incluye el codesarrollo, la corresponsabilidad y la contractualización. Ahora es la posición oficial de mi país. El codesarrollo no es una invención, es una realidad basada en el comportamiento práctico de los inmigrantes. ¿Qué hicieron los inmigrantes españoles durante los 20, 30 ó 40 años que estuvieron en Francia? Trabajar en Francia, ahorrar y enviar el dinero a España, a su familia. La corresponsabilidad significa un compromiso del Estado de origen con el Estado de acogida para que las inversiones de los inmigrantes estén aseguradas, para que puedan beneficiarse de los frutos de su trabajo. Por último, la contractualización: los flujos migratorios van a seguir creciendo, y tenemos que plantear el problema cara a cara con los países de origen. Ellos tienen un problema de emigrantes, de gente que quieren dejar salir porque no pueden mantenerlos. Y a nosotros se nos transforma en un problema de inmigrantes, en un contexto en el que no podemos acoger tanta gente. Entonces, tenemos dos posibilidades: o dejar que operen los mecanismos del mercado y la clandestinidad, o contractualizar nuestra relación y decir que cada año se pueden recibir 1.000, 2.000, 3.000 o los que sean. Los alemanes lo hacen, y allí funciona de forma extraordinaria”.<sup>11</sup>

A pesar de esta aparente falta de éxito en Francia tal como lo había planteado Nair,<sup>12</sup> la orientación del concepto de codesarrollo como prevención, gestión y retorno asistido de flujos prevaleció en el Consejo Europeo de Tampere de la Unión Europea (1999), en el Plan GRECO del Gobierno español (2000) y en las posiciones de los principales actores políticos y sociales españoles.

### *La inmigración y la cooperación al desarrollo para el PSOE*

En el documento *Bases para un pacto de Estado sobre inmigración*, del 1 de septiembre de 2000, el PSOE presentó sus propuestas de acción

---

<sup>11</sup> *El Mundo*, sección Opinión, domingo 1 de octubre de 2000.

<sup>12</sup> El Gobierno francés sigue adelante con algunas de las ideas de Nair, sobre todo en lo referido a la asistencia técnica, los intercambios de jóvenes profesionales y los proyectos de cooperación descentralizada y orientada al desarrollo social, como se observa en el acuerdo firmado entre Francia y Marruecos en junio de 2001. Fatima El Ouafi, “Le codéveloppement autrement”, *Le Temps du Maroc*, Nº 292, 1-7 de junio de 2001.

política sobre el tema de la inmigración en España. En este texto, la única mención al tema de la cooperación al desarrollo con referencia a la inmigración se realiza al recuperar las directrices de la Cumbre de Tampere:

“El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) estableció tres ejes para una política europea de inmigración: la cooperación al desarrollo con los países de origen; el control de los flujos migratorios y la lucha contra las redes de inmigración clandestina; y, por último, la integración de los extranjeros regularizados en los países miembros, según las respectivas leyes de cada Estado”.

Ni en los párrafos que siguen ni en el resto del texto hay mención alguna a este eje o a cómo se debe articular en relación con la inmigración. Sin embargo sí se destaca el tema del codesarrollo en la segunda recomendación:

“Establecer con los países ribereños, con los de América Latina y otros, un plan de Acuerdos y Convenios para ordenar la inmigración planificada en función de los sectores económicos que demandan mano de obra. Esta planificación de Cupos de Inmigración anual deberá hacerse en colaboración con las organizaciones empresariales y con las autoridades de las CCAA que necesiten inmigración. La elaboración de estos acuerdos incluirá políticas de codesarrollo, especialmente con aquellos países de donde procede la mayor parte de la inmigración irregular, a fin de obtener de esos países una colaboración más estrecha en el control de fronteras”.

Es importante observar que, para el PSOE, el codesarrollo también está concebido en el sentido de Sami Nair-Tampere, es decir en el marco del control de flujos migratorios.

### *El Programa GRECO*

En este punto, el PSOE coincide con la posición del Partido Popular manifestada en el Programa GRECO (2001-2004), y también basado en la Cumbre de Tampere. Éste tiene cuatro líneas de acción:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cada una de estas cuatro líneas básicas del Programa se desarrollarán en 23 acciones, destinadas a ejecutarlas, y, a su vez, las acciones se estructuran en 72 medidas concretas.

- diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea;
- integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país;
- regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española;
- mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

La primera mención al codesarrollo aparece en la primera línea de acción, cuando se concluye textualmente:

“Esta reflexión ha de llevarnos a una conclusión importante: la inversión para el codesarrollo de los países de emigración tiene que ser la pieza clave del diseño global de la política del Gobierno en la presente legislatura, en la que hemos de favorecer, entre otras actuaciones, el retorno de emigrantes a sus países de origen. Su mejor formación profesional después del trabajo desarrollado aquí será un valor añadido a su propio bagaje que les permitirá contribuir al esfuerzo de desarrollo y crecimiento de sus propios países”.

Existe un desarrollo posterior de estas ideas en el punto 1.4. “Codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes” en el que se proponen medidas concretas:

- Formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen: “Mediante esta actuación se pretende coadyuvar al desarrollo económico, social y tecnológico de los países de origen de los inmigrantes a través de la aportación de la inmigración retornada. Este eje de actuación innovador pretende unir las políticas de inmigración con las de cooperación para el desarrollo. Es un programa de asistencia técnica que persigue que la formación, académica o profesional, que se les proporcione en España sirva como elemento dinamizador del proceso de desarrollo de los países de origen, configurándose como un valor añadido para que dichos países puedan crear sistemas económicos y sociedades más equilibradas capaces de absorber la mano de obra propia. Para la ejecución de esta medida se realizarán, como actividades necesarias, la elección de las organizaciones de cooperación y los

países con los que se actuará, la selección en España de los inmigrantes que actúen como agentes de desarrollo, la formación en habilidades y conocimientos a estas personas y finalmente el diseño de programas en los países de donde proceden los inmigrantes en colaboración con las instituciones de los mismos”.

- Ayuda a su reinserción en los países de origen: “La ausencia prolongada de los inmigrantes de sus países de origen puede derivar en situaciones de desarraigo que desincentiven el retorno a los mismos. Para evitar esta situación, es preciso articular un sistema que facilite el retorno de los inmigrantes y permita superar con éxito la primera fase de reasentamiento. Dentro de las políticas de codesarrollo, entendiendo como tal el desarrollo compartido por los sujetos participantes, se realizarán acuerdos y programas diversos para lograr la incorporación a sus lugares de origen de la población inmigrante que desee regresar”.
- Orientación de su ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen: “Se potenciará la información que permita canalizar el ahorro de los inmigrantes hacia sus países de origen. Este ahorro deberá dirigirse hacia la inversión en actividades productivas que permitan contribuir al desarrollo de los países de origen, de forma que contribuyan activamente a la creación de empleo y riqueza en las zonas en que se produzcan. Las inversiones en las zonas de presión migratoria han de ayudar a la canalización de los flujos migratorios hacia los países de origen”.
- Promoción de un fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen: “En línea con el objetivo de facilitar el retorno del inmigrante a su país de origen y de colaborar en el desarrollo del mismo, por parte de la Administración del Estado, a través de un convenio suscrito con entidades financieras, se establecerá una línea de crédito destinada a facilitar el inicio de actividades productivas en los países de origen. La Administración General del Estado determinará los criterios que regirán la concesión de estos créditos, mientras que las entidades financieras se encargarán de su gestión. Los microcréditos son un instrumento destinado a financiar actividades productivas en el país de origen a personas que tienen dificultades para

acceder a los procedimientos de financiación tradicionales, es decir, con ellos se apoya a la numerosa franja de población de los países con los que España coopera que, teniendo capacidad de trabajo, de esfuerzo y una potencialidad productiva, no tiene, sin embargo, acceso a los circuitos financieros clásicos.”

- Asistencia técnica a los países de los que proceden los inmigrantes: “Esta actuación contempla el desarrollo de programas de asistencia técnica en los países de origen por parte de la Administración General del Estado en función de la especialización de los mismos en relación con el contenido de dichos programas. Las actuaciones se centrarán en los ámbitos materiales de la educación y la formación, el desarrollo empresarial y agrícola, y en infraestructuras y sanidad. Se continuará aplicando el Programa de Acción Integrada para el Desarrollo de la Región Mediterránea de Marruecos (PAIDAR-Med). Este Programa consiste en un estudio global de las vías de desarrollo y sus estrategias en una zona del norte de Marruecos tradicionalmente emisora de inmigración hacia España y la Unión Europea. En el Programa se indican las intervenciones a llevar a cabo con objeto de asentar la población dotándola de recursos económicos y estímulo al desarrollo para conseguir la estabilización de los flujos migratorios”.

Como se deduce de lo expuesto, el Programa GRECO avanza en la misma línea de Nair-Tampere, basándose en los supuestos de que los flujos migratorios realmente se pueden gestionar mediante acuerdos bilaterales; el retorno asistido es un mecanismo eficiente en ese sentido; y el incremento de la cooperación al desarrollo, ahora rebautizada codesarrollo cuando se aplica a países de los que proceden los inmigrantes, permitirá fijar a la población en origen.

### *La posición de Comisiones Obreras (CCOO) y las ONGD*

El 23 de febrero de 2001, Comisiones Obreras (CCOO) de Madrid emitió la *Resolución de la Comisión Ejecutiva Regional de CCOO de Madrid en defensa de los derechos sociales y laborales de la población inmigrante*, en la que planteaba la inconstitucionalidad de la reforma de la Ley de

Extranjería (8/2000). En este texto se relacionaba el tema de la inmigración con la cooperación al desarrollo, como un vínculo obvio, y sin mayor precisión: "(...) Cualquier política de inmigración debe partir del reconocimiento de la conveniencia de la presencia de la población inmigrante en nuestra sociedad, tanto desde la vertiente económica dadas las necesidades de mano de obra en determinados sectores productivos, como la puramente social (envejecimiento de la población autóctona, entre otros) y cultural. Toda política de inmigración debe contemplar las necesidades que los flujos migratorios generan, la cooperación al desarrollo, abordando el fenómeno migratorio desde el momento de entrada hasta la consecución del objetivo de integración social plena, contemplando el papel de la sociedad de acogida en todo el proceso."

Las ONG y asociaciones de inmigrantes tienen poco o casi nada integrados los conceptos de desarrollo e inmigración. En España, la especialización de intereses y líneas de trabajo que se priorizan determina la existencia de una serie de organizaciones que trabajan básicamente en la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, que se identifican como ONGD y se aglutinan en la Coordinadora de ONGD. Muchas de ellas no mencionan en sus estatutos a los inmigrantes como destinatarios, sobre todo las que han sido creadas desde finales de la década de los años ochenta hasta mediados de los años noventa. El tema de la inmigración ha ido surgiendo tímidamente en el terreno de la sensibilización. En los últimos años, algunas se han introducido en el trabajo social con inmigrantes, pero sin vincularlos con las actividades de cooperación, salvo en casos aún experimentales.

Ciertas organizaciones trabajan ambas temáticas desde hace tiempo, aunque lo hacen como compartimentos separados de intervención. Esta desvinculación puede obedecer a un proceso de reflexión institucional en el que se tratan como capítulos separados y se elaboran acciones estratégicas independientes. También puede estar reforzada por la forma en que están organizadas internamente, con departamentos separados entre los que hay poca interacción: cooperación internacional (subdividido por áreas geográficas y/o países, además de estar separada la cooperación de la ayuda humanitaria) por un lado, y cuarto mundo, inmigración o refugiados, por el otro.

En las asociaciones de inmigrantes, la mayoría de reciente creación y en sus primeras fases de crecimiento institucional, la cooperación al desarrollo figura todavía menos dentro de su campo de acción.

Esta especialización por áreas de ocupación también se ha visto reforzada por las características de las convocatorias de las subvenciones. Si en las de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) no figuran las interacciones entre cooperación e inmigración, tampoco en las del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (el 0,52%). Una situación similar se produce en los niveles autonómicos, aunque algunos ayuntamientos realizan las convocatorias para ambos temas al mismo tiempo.

Como se ha mencionado, en la discusión de la Ley de Cooperación en 1998, las ONG participantes en el Consejo de Cooperación tampoco consideraron prioritario incluir el tema de las vinculaciones entre la cooperación y el fenómeno inmigratorio.

En junio de 2000, diversas ONGD,<sup>14</sup> entre las que se encuentran las de mayor tamaño en cuanto a presupuesto y cantidad de proyectos, reflexionaron sobre lo avanzado en los cinco años que habían transcurrido desde la Cumbre de Desarrollo Social de la ONU en Copenhague. Entonces se seguían planteando ambos temas como compartimentos desvinculados.

En la introducción del documento resultante, las ONGD analizan la globalización.<sup>15</sup> Aunque se mencionan elementos como la profundización de las desigualdades, la expansión de los mercados, el acceso a internet, etc., sorprendentemente no se incluye el desplazamiento de personas como una parte clave de este proceso. La única referencia implícita al tema vendría dada, tal vez, por la inclusión del concepto “minorías étnicas” en el siguiente párrafo:

“Esta apertura de las políticas públicas a las necesidades y demandas de la población civil se hace más necesaria en el caso de aquellos colectivos sociales que más están sufriendo las consecuencias de la mundialización: la juventud, las mujeres, las minorías étnicas, la infancia, etc. Promover su inclusión en el desarrollo social implica incrementar su capacidad de participación y organización, ampliar sus espacios de concertación social y generar nuevas alianzas entre lo público, lo privado y lo civil en pro del desarrollo social”.

---

<sup>14</sup> ACSUR-Las Segovias, ADRA, Asociación por la Paz y el Desarrollo, Ayuda en Acción, Cáritas Española, Consejo de la Juventud de España, Consejo Español de Bienestar Social, Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, Cruz Roja Española, Entreculturas-Fe y Alegría, FHOEMO, Fundación ONCE, Intermón, Manos Unidas, Médicos Mundi, Mensajeros de la Paz, Mujeres en Zona de Conflicto, Plataforma de Voluntariado de Tenerife, Save the Children, Sodepaz, Solidaridad Internacional y UNAD.

<sup>15</sup> *España y el Desarrollo Social. Balance y propuestas ante los compromisos de la Cumbre de Copenhague. Copenhague + 5*, Documento de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), junio de 2000.

En este sentido, el uso del concepto “minoría étnica” se limita a la presentación de un colectivo vulnerable, sin realizar el nexo con los otros procesos mayores. Esta misma línea discursiva se aprecia en la explicación relativa a la inmigración.

En primer lugar, se aprecia la condena a la percepción negativa de la inmigración por parte de los Gobiernos:

“La política de inmigración continúa basándose en la errónea apreciación de la inmigración como problema. Así, la intervención del Estado se plantea prioritariamente como una función de control y de orden público. Se mantiene y se ‘alimenta’ una actitud social de desconfianza hacia los inmigrantes”.

En segundo lugar, se critican el enfoque restrictivo de la reforma de la Ley 4/2000 por parte del Gobierno, el énfasis en el arraigo por razones laborales para alcanzar la situación de regularidad en la residencia, la falta de protección frente a la explotación laboral y la acción de las mafias, y el déficit en los planes de integración social:

“El estatus de los inmigrantes continúa excesivamente vinculado a su situación laboral, de una forma personal, lo que entra en contradicción con el mercado laboral español, cada vez más flexible e inestable sobre todo en los sectores en los que la mayor parte de los inmigrantes encuentran empleo.

Ha habido cambios constantes en las normativas sobre inmigración y, ahora, cuando se había llegado a una Ley de integración elaborada por consenso, se anuncian nuevos cambios por parte del Ejecutivo que cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento. Lo que crea una nueva situación de incertidumbre y desconcierto entre los inmigrantes y en las organizaciones voluntarias que apoyan su integración.

A pesar de las iniciativas evidentemente positivas realizadas, como es el proceso de regulación en el que nos encontramos actualmente, siempre va quedando un número significativo de inmigrantes irregulares en nuestro país, que son tolerados por los poderes públicos y que se ven condenados a aceptar las más degradantes formas de vida y de trabajo, sin derechos laborales.

Los poderes públicos no presentan una política clara y suficiente contra las mafias internacionales y nacionales que trafican con la mano de obra de los inmigrantes irregulares en España.

Aún resultan insuficientes las actuaciones para favorecer la integración de los inmigrantes en nuestro país, valorando su aportación económica y cultural”.

En el apartado sobre recomendaciones de carácter político acerca de la inmigración se incluye un punto 5º, “Vincular la política de inmigración con la cooperación al desarrollo”, sin que se exprese en qué orientación o cómo tendría que realizarse, y sin que se vuelvan a relacionar ambas cuestiones al referirse a las recomendaciones sobre la cooperación al desarrollo.

Por tanto, las ONGD no critican ni formulan preguntas que podrían resultar polémicas, esclarecedoras y complejizadoras, como por ejemplo: ¿Cómo interactúan concretamente las políticas de cooperación con las de inmigración? ¿Qué efectos de promoción de las migraciones, o “efecto demostración”, pueden llegar a tener los proyectos de cooperación y ayuda humanitaria? ¿Cómo afectan las inversiones y acciones de las empresas españolas en el exterior a las migraciones? ¿Cuáles son los temas de relaciones interculturales y desarrollo humano que han promovido los flujos inmigratorios actuales en España? ¿Cómo inciden las relaciones bilaterales de España con los países de procedencia? Finalmente, en el planteamiento sobre el codesarrollo que se realiza actualmente, ¿hasta qué punto puede haber una corrupción moral al invocarse valores de cooperación y solidaridad para justificar la lucha contra la inmigración y los inmigrantes? Desde una perspectiva política, realizar detenciones y expulsiones en el territorio español mediante las fuerzas de seguridad, al mismo tiempo que se envía a los representantes de la cooperación española para “ayudarles en sus países de origen”, ¿podría significar un retroceso tanto en el campo de la integración como en el de la cooperación?

### **La cooperación al desarrollo y las migraciones: alcances, interacciones y límites**

El Programa GRECO, a pesar de ser la máxima expresión de compromiso político con el tema del codesarrollo, pierde la idea inicial de horizontalidad, de corresponsabilidad, que nació junto con el concepto hace dos décadas, para centrarse en la gestión-inhibición de los flujos y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen.

Por otra parte, los principales actores políticos y sociales españoles parecen no haber profundizado en las articulaciones entre la naturaleza compleja de las migraciones actuales y el impacto real de la coope-

ración al desarrollo. Más bien se ha tendido a simplificar y a homogeneizar ambos procesos para establecer una causalidad que no se corresponde con evidencias disponibles.

No se trata de dar cuenta en este texto del debate teórico en ambos temas, aunque sí se trazarán algunas líneas que ponen en abierta discusión la idea de que “estamos ante un problema claro, que podemos solucionar con remedios conocidos y simples”.

### *La complejidad de las migraciones actuales*

Resulta difícil aislar un único elemento dentro de la causalidad de un fenómeno complejo como las migraciones.<sup>16</sup> Igual que cualquier proceso social importante, las migraciones se producen en un marco amplio. En el caso de los movimientos masivos de personas, el proceso combinaría al menos tres niveles: las mentalidades y el mundo simbólico; las relaciones de los países implicados dentro del sistema global; los actos individuales y los hechos concretos.

El primer nivel se refiere a la definición acuñada por el historiador Fernand Braudel, quien describió a las mentalidades como “cárceles de larga duración”. Braudel afirmaba que cada época histórica tiene su concepción única y definida del mundo y de las cosas: una mentalidad colectiva predominante, que empuja y penetra en las masas. Esta mentalidad determina actitudes, fundamenta prejuicios, influye sobre los movimientos sociales de una forma o de otra. No es un producto de circunstancias históricas o accidentales, sino que evoluciona a partir de antiguas herencias, creencias y temores, y de viejas inquietudes, frecuentemente inconscientes. En realidad es el resultado de una contaminación, cuyos gérmenes -perdidos en el pasado- se transmiten de una generación a otra. Las reacciones sociales actuales podrían obedecer menos a la racionalidad y el egoísmo que a este imperativo, difícil de expresar, generado por el inconsciente colectivo.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Una revisión de las teorías sobre las migraciones se realiza, entre otros libros, en la introducción y en varios artículos de la compilación de Graciela Malgesini (Ed.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema global*, Icaria, FUHEM, Barcelona, 1998.

<sup>17</sup> Fernand Braudel, *Las civilizaciones actuales. Estudio de historia económica y social*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 32.

Un ejemplo es el caso de Marruecos y España, vecinos del Mediterráneo y que, como tales, tienen siglos de pasado en común. Éste es el trasfondo de cualquier relación, movimiento o conflicto que pudiera surgir entre ellos. Siglos de intercambios positivos y negativos, asimétricos, violentos o pacíficos, incluyendo invasiones y dominaciones mutuas, contribuyeron a desarrollar las respectivas mentalidades y visiones simbólicas de cada uno. Entre estas relaciones puede mencionarse el legado histórico de siete siglos de dominación árabe en la Península Ibérica, que terminó con la expulsión de los musulmanes y los judíos al norte de África: la Reconquista, que todavía está presente en España en el discurso sobre los marroquíes al considerarlos como “la amenaza islámica”, “la invasión de los moros” o popularmente “los moros que están en la costa”. En segundo lugar, hay que referirse al impacto del colonialismo español en el África noroccidental, que comenzó en 1912 con dos protectorados sobre la región norte del territorio marroquí, regiones de Rif y Yebala, hasta 1956 y 1975 respectivamente. Medio siglo de presencia colonial, con toda su carga de dominación, de poder, de enfrentamiento, de rechazo, de admiración, de paternalismo, tiene que haber dejado huellas claras.<sup>18</sup> Inconscientemente, los sentimientos, temores e inquietudes pertenecientes a la esfera de las mentalidades están presentes en los proyectos migratorios de marroquíes a España, así como en las actitudes de los españoles con respecto a ellos.<sup>19</sup>

El segundo nivel del sistema migratorio se refiere al proceso de globalización. Las migraciones internacionales serían un resultado más de la dependencia (económica, comercial, financiera, tecnológica, mediática, política, etc.) de los países periféricos respecto a aquellos centra-

---

<sup>18</sup> Otro hecho más coyuntural, pero con un fuerte impacto público, fue el apoyo que 75.000 marroquíes dieron a la rebelión encabezada por Franco en Marruecos, en 1936, desatando la Guerra Civil. Russel King e Isabel Rodríguez-Melguizo, “Recent Immigration to Spain: The Case of Moroccans in Catalonia”, en Floya Anthias y Gabriella Lazaridis (Eds.), *Into the Margins: Migration and Exclusion in Southern Europe*, Aldershot, Gran Bretaña, 1999, pp. 68-69.

<sup>19</sup> Aunque sin coincidir con él plenamente, es interesante el análisis que Bernabé López hace de los estereotipos sobre el islam y cómo, en los últimos tiempos, las declaraciones de los periódicos recogían un sesgo positivo mucho más marcado hacia la inmigración procedente de América Latina por razones “culturales, religiosas, de idioma”. Bernabé López García, “El Islam y la integración de la inmigración en España”, Conferencia Inaugural del Master sobre Migraciones y Relaciones Intercomunitarias de la UAM, 2001. En: [www.seg-social.es/imserso/](http://www.seg-social.es/imserso/)

les.<sup>20</sup> Las inversiones de capital generan una población desarraigada y móvil, mientras que fomentan fuertes vínculos materiales y culturales con los países más ricos, quienes marcan pautas de consumo y estilos de vida a imitar. Finalmente, las migraciones internacionales actuales tienden a suceder en gran medida entre regiones o países que han sido colonias, debido a la existencia de vínculos culturales, administrativos, idiomáticos, religiosos, etc., los cuales formaron parte de mercados transnacionales durante los períodos colonial y poscolonial.<sup>21</sup>

Por lo tanto, los movimientos migratorios no suceden aisladamente, sino que son parte de un sistema interrelacionado con fuertes desigualdades en términos de desarrollo y de poder. Siguiendo con el ejemplo español-marroquí, durante el siglo pasado las desigualdades crecieron abruptamente entre ambas márgenes del Mediterráneo.<sup>22</sup> Existen desequilibrios notables tanto en el Producto Nacional Bruto (PNB) *per cápita* como en el crecimiento demográfico.<sup>23</sup> Estos datos también se acompañan con una fuerte disparidad en la distribución de la renta y un marcado déficit en logros en desarrollo humano del lado marroquí.<sup>24</sup>

Por otro lado, desde España han emigrado personas para radicarse o gobernar en lugares remotos. Hasta la década de los años setenta salían trabajadores principalmente a América Latina, los países europeos del Norte, Argelia y Marruecos. Actualmente la sociedad española

---

<sup>20</sup> No se emplea aquí el concepto de “dependencia” en el sentido de la teoría de la dependencia de los años 1960-1970. Para ésta, las migraciones se consideran como un mecanismo de transferencia de rentas de los países pobres hacia los ricos, como una modalidad más de explotación, mediante la fuga de mano de obra y de “cerebros”. Como dice Carlos Giménez, para estas teorías las migraciones tienen una carga negativa para el polo dominado y dependiente, mientras que son beneficiosas para el polo rico y dominante. Carlos Giménez, “Migración y desarrollo. Su vinculación positiva. Propuesta para la participación de inmigrantes en proyectos de cooperación”, en *Ingeniería sin fronteras. Revista de cooperación*, Madrid, año VI, N<sup>o</sup> 9, 1997, p. 6.

<sup>21</sup> Mary Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (Eds.), *International Migration Systems. A Global Approach*, Clarendon Press y IUSSP, Nueva York, 1992, p. 3.

<sup>22</sup> Los vínculos coloniales continuaron durante el período de la descolonización y en adelante. La economía marroquí tiene relaciones asimétricas con España y Francia; dos tercios del comercio marroquí van a la Unión Europea, pero a pesar de ello mantiene un déficit de balance de pagos del 45%. El turismo y las remesas de los inmigrantes marroquíes en el extranjero ayudan a compensar relativamente este déficit. Ver Bichara Khader, *Le partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, capítulo 1, L'Harmattan, París, 1997.

<sup>23</sup> Por un lado, España tiene un Producto Nacional Bruto (PNB) *per cápita* de 15.590 dólares y la tasa de natalidad más baja de Europa (menos de 1,2 niños por mujer). Por otra parte, el PNB de Marruecos es de 1.040 dólares (7,6% del español), mientras que la tasa de natalidad es de 3,6 niños por mujer. Russel King, 1999, *op.cit.*, p. 55.

<sup>24</sup> Ver PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, varios años.

experimenta un cambio radical. Las aspiraciones de los españoles a trabajar básicamente en empleos limpios, sedentarios, seguros y relativamente bien remunerados están continuamente en alza. Mucho más ricos y mejor educados, los trabajadores españoles dan la espalda a trabajos considerados inferiores, como los de la agricultura, la construcción y el servicio doméstico. Lo que son salarios míseros para un español se convierten en rentables para un marroquí y para su familia, a la que remesa buena parte de los mismos.<sup>25</sup> En suma, existen factores propios de los vínculos económicos dentro del sistema global que enmarcan el movimiento de salida de marroquíes a España.<sup>26</sup>

Así, los Estados juegan un papel relevante dentro del sistema migratorio, al igual que las fuerzas del mercado de trabajo y de capitales. Pero también es enormemente importante el nivel de las microdecisiones, las que ejercen millones de actores privados, personas, familias, comunidades, empresas, corporaciones transnacionales. Éste es el tercer nivel, el de los proyectos migratorios individuales, familiares, sociales, en los que intervienen redes migratorias informales que favorecen el flujo, además de redes de tráfico que nacen como consecuencia de la prohibición de inmigrar por las vías regulares. Este universo espontáneo y difícilmente predecible, muy visible en algunas regiones de carácter transfronterizo (los casos de México y Estados Unidos, Polonia y Alemania, o el de las ciudades de Ceuta y Melilla respecto a Marruecos), es el que explica parcialmente la efectividad limitada de las fuerzas de seguridad para detener la inmigración irregular.<sup>27</sup>

En síntesis, existe una confluencia de tres niveles de causalidad en las migraciones actuales. Indudablemente, los fracasos en el nivel del desarrollo humano, las crisis económicas, la degradación o contaminación ambiental, y las guerras y conflictos internos son factores que contribuyen a expulsar población. De este modo, es en parte acertado el argumento que vincula el país de origen de los flujos con los problemas de desarrollo del mismo país.

---

<sup>25</sup> En diciembre de 2000 había más de 200.000 desempleados en esos tres sectores económicos, aunque había 100.000 puestos vacantes de acuerdo con los datos del INEM (20.950 en la construcción; 74.327 en el servicio doméstico; 3.076 en la agricultura). Mientras tanto, 118.000 trabajadores extranjeros ingresaron en la Seguridad Social. INEM y Delegación del Gobierno para la inmigración, en *El País*, 11 de febrero de 2001.

<sup>26</sup> Colectivo IOE, *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*, Universidad de Valencia-Patronat Sud Nord, Valencia, 1999, pp. 30-44.

<sup>27</sup> En este nivel se debe encontrar la explicación de por qué han emigrado unas decenas de miles de marroquíes a España y por qué se han quedado millones en su tierra.

No obstante, lo que falta en este argumento son dos cuestiones: la primera es la relación con los otros dos niveles, como se ha analizado anteriormente; la segunda es la explicación de por qué se producen esas desigualdades. Habría que considerar causas como:

- El peso de la deuda externa de los países emisores de población sobre las economías y su mayor impacto en el recorte de políticas sociales de bienestar frente a otras opciones, como los gastos militares que en muchas ocasiones se realizan con empresas de los países ricos.
- La corrupción, la fragilidad de los Estados y la ausencia de procesos democráticos (que no es condenada por parte de los países de la OCDE, a menos que se trate de regímenes comunistas, en parte porque ofrece una serie de ventajas para la realización de negocios tales como concesiones, privatizaciones, etc.).
- Vinculado con lo anterior, la fuerte desigualdad en la distribución de la renta, frecuentemente mantenida mediante sistemas políticos autoritarios (sostenidos muchos de ellos desde los países centrales).
- La discriminación comercial que afecta a sus exportaciones en beneficio de las exportaciones de los países centrales.<sup>28</sup>

### *La complejidad de la cooperación al desarrollo*

Frente a las causas de la desigualdad a escala mundial, es importante analizar el papel que puede jugar la cooperación al desarrollo en su disminución o solución. Algunos de los aspectos que hay que tener en cuenta son los siguientes:

1. La decreciente importancia cuantitativa de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD):

En la década de 1960, la Asamblea General de Naciones Unidas acordó destinar el 0,7% del PNB de países del Norte a AOD. En la

---

<sup>28</sup> Es abundante la bibliografía sobre la desigualdad mundial entre países. Una de las mejores fuentes de información variada es el libro de Bob Sutcliffe, *100 imágenes de un mundo desigual*, Intermón, Barcelona, 1998. En esta línea de argumentación sobre desigualdades y migraciones, ver el artículo de Saskia Sassen, "Mais pourquoi émigrent-ils? Le travail mondialisé", *Le Monde Diplomatique*, 8 de noviembre de 2000.

actualidad hay un alejamiento creciente de ese ideal pactado. En 1996, la AOD mundial fue de unos 55.000 millones de dólares; retrocedió un 4,2% situándose al nivel de 1990 y en el mínimo histórico del 0,25% del PNB. Sólo significó el 19,2% de los flujos financieros Norte-Sur; el 77,2% fueron flujos privados, de los cuales la Inversión Extranjera Directa (IDE) alcanzó los 110.000 millones de dólares, cuatro veces su nivel de 1990 y aproximadamente el doble de la AOD. Por otra parte, el 73% de la IDE se concentra en 12 países, aquellos que ofrecen mejores oportunidades de negocio y, dentro de estos, en sectores que no tienen nada que ver con la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Como concluye Miguel Romero, “el terreno que abandona la AOD no lo ocupa nadie y el resultado global de esta privatización de flujos es el incremento de la exclusión y de las desigualdades sociales, dentro del propio Sur y de los mismos países receptores privilegiados de IDE”.<sup>29</sup>

La AOD española no sólo se encuentra por debajo de la media de los países de la OCDE (0,24% del PIB), sino que también es mucho menor que la de la Unión Europea (0,31% del PIB), que es el marco comparativo de la economía española.<sup>30</sup>

Hay dos datos que dan una idea de lo que representa este volumen de ayuda: uno solo de los préstamos gestionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países asiáticos, por ejemplo el de Corea del Sur, alcanza un volumen equivalente a la AOD mundial -57.000 millones de dólares-; el volumen estimado de remesas de los inmigrantes a sus países de origen es de 59.000 millones de dólares anuales.

Por último, recordar que la ayuda de los países de la OCDE se redujo en un 35% entre 1988 y 1998, mientras el número de pobres creció en más de 250 millones de personas en esa década.<sup>31</sup>

## 2. La orientación geográfica y el destino de los fondos de la cooperación:

En Francia y en España, al igual que en casi todos los países donantes, la orientación geográfica del grueso de los fondos no va a los países más pobres, pero tampoco a aquellos de donde proceden los inmigrantes.

---

<sup>29</sup> Miguel Romero, “El declive silencioso de la Ayuda Oficial al Desarrollo”, artículo publicado en *La Factoría*, 1999. En <http://www.lafactoriaweb.com/index.htm>

<sup>30</sup> INTERMÓN, *La realidad de la Ayuda 2000/2001*, Intermón, Barcelona, 2001. Dedicado monográficamente a las relaciones de la cooperación con la inmigración.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

Se da un proceso globalizado de marginación económica de regiones como África subsahariana, donde se encuentran 33 de los 45 países más pobres del mundo. De este modo, queda clara la naturaleza de la AOD, que constituye la mayor parte de la ayuda total: no son relevantes las transferencias de este tipo hacia aquellos países en los que no existan intereses europeos o españoles a los que proteger, defender o promover, aunque de ellos procedan inmigrantes o buscadores de asilo.

### 3. La AOD y la coherencia con otras áreas de intereses:

Planteada como una parte clave de la política exterior, la AOD integra teóricamente propósitos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo. Sin embargo, se ejecuta en un marco delimitado de defensa de los intereses europeos (en el caso de la Unión Europea) o españoles (como señala la Ley de Cooperación). De este modo, aspectos de las relaciones bilaterales que puedan resultar incompatibles no serán incluidos o considerados. Por otra parte, grandes temas que provocan consecuencias económicas negativas (mucho más significativas en algunos casos que las aportaciones en conceptos de ayuda) en los países pobres productores de bienes primarios, como las barreras arancelarias y el proteccionismo agrícola, permanecen intocables.

La AOD también puede convertirse en un instrumento de negociación entre Gobiernos -el donante y el receptor- a cambio de apoyos en la política internacional, cesión de derechos comerciales, concesiones de explotaciones, tratos preferenciales a empresas, procesos de democratización (generalmente elecciones) y, por supuesto, control de la salida de emigrantes.<sup>32</sup> Estos temas han determinado las concesiones de ayuda de España a Marruecos en los últimos años en el marco de la Conferencia de Barcelona.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En la Cumbre Hispano-Marroquí celebrada en Marraquech en diciembre de 2003, España se comprometió a una AOD de 390 millones de euros a cambio de un más estricto control de las salidas de pateras y la inmigración irregular en general. Sin embargo es importante señalar que, de este monto total, 300 millones son créditos, de los cuales 270 irán con cargo a los Fondos de Ayuda al Desarrollo, créditos blandos ligados a la participación de empresas y productos españoles, más 20 millones destinados a pequeñas y medianas empresas, y finalmente otros 10 a estudios de viabilidad. De los 90 millones restantes, 50 serán deuda, que se convertirá en inversiones privadas (40 millones) y otra parte en inversiones públicas dirigidas -finalmente- a programas de reconstrucción industrial y del hábitat. ABC, 9 de diciembre de 2003, p. 16.

<sup>33</sup> Bernabé López García y Miguel Hernando de Larramendi, "Spain and North Africa", papers presented at the *Programme for MEDA Democracy*, Liverpool Workshop, 2002.

## **El codesarrollo espontáneo o el contacto intercultural como enriquecimiento mutuo**

Considerando las mutuas influencias y potencialidades del contacto entre culturas que generan las migraciones, el enfoque del codesarrollo como instrumento de control de flujos resulta reduccionista e insuficiente.

La presencia de personas de origen extranjero en una sociedad siempre genera una serie de consecuencias que trascienden sus características como individuos. ¿Qué tienen los extranjeros de especial? Fundamentalmente el hecho de haber nacido en otra sociedad, con una cultura diferente de la de la sociedad receptora.

Dado que en gran medida la humanidad se ha ido desarrollando históricamente sobre la base del movimiento poblacional y la difusión de sus respectivas culturas, puede afirmarse que este contacto intercultural es un factor de progreso, ya que genera efectos mutuamente enriquecedores. De hecho, se vive en la heterogeneidad cultural, guste o no reconocerlo. Menos del 15% de los Estados (que engloban menos del 10% de la población mundial) son lingüísticamente homogéneos, mientras el 85% restante, los Estados multilingües, engloban a más del 90% de la población mundial.<sup>34</sup> Las fronteras políticas se dislocan en relación con las fronteras culturales.

Sin embargo, la valoración de la presencia de inmigrantes tiende a estar cargada de un signo negativo, con argumentos que varían según la perspectiva de los actores sociales y grupos de interés. En el discurso prevaleciente en los medios de comunicación y la política se tiende a enfatizar los impactos indeseables (que van desde el aumento de la conflictividad social y la incompatibilidad social y religiosa, hasta la sobrecarga del sistema público de prestaciones sociales) frente a los deseables (centrados en la ocupación de empleos descartados por los nativos). Este análisis incompleto, que deriva en un saldo aparentemente negativo, sirve para justificar sentimientos de rechazo, así como políticas de seguridad restrictivas de la entrada y la concesión de permisos.

El gran tema político pendiente es el de la integración de los inmigrantes, uno de los tres pilares de intervención comunitaria perfilados

---

<sup>34</sup> Emilio Lamo de Espinosa, "Lengua, Nación y Estado", en *Claves de la razón práctica*, Nº 121, abril de 2002, p. 18.

en Tampere sobre el que poco se ha avanzado excepto en el reconocimiento de la heterogeneidad en los planteamientos existentes en los distintos países de la Unión Europea. El espejo, el mosaico y el crisol son tres metáforas existentes en el espacio comunitario que presentan tres formas de gestión de las diferencias culturales y la identidad de la comunidad política dentro de un país.<sup>35</sup> Cada uno de estos planteamientos lleva implícito un conjunto de efectos trascendentes en cuanto a derechos, obligaciones, compromisos, etc., tanto sobre la población extranjera de origen como sobre la local.<sup>36</sup>

Por lo tanto, la incorporación e integración social no son procesos unilaterales y simples, sino un recorrido en permanente construcción y crisis en el que todos los actores aportan sus incertidumbres, expectativas, problemáticas, desconfianzas, apuestas, fallos y aciertos.

Si se hiciera un análisis exhaustivo, habría que tener en cuenta la mayor cantidad de factores posibles y, a la vez, distribuirlos entre la sociedad receptora y la sociedad de origen. Ambas se ven afectadas por los flujos migratorios, con una serie de consecuencias que se pueden clasificar en positivas y negativas.

En el ámbito económico, el impacto positivo para la sociedad receptora radica en el capital humano (formación financiada por otros países y aprovechada por la sociedad receptora), el aporte fiscal directo e indirecto (contribución al presupuesto y sostenimiento del sistema de pensiones), el surgimiento de una “economía étnica”, la dinamización del consumo de bienes y servicios, y la ocupación laboral en determinados segmentos del mercado (cuya rentabilidad aumenta por esta

---

<sup>35</sup> Como dice Francisco Colom, el espejo, el mosaico y el crisol representan la imagen especular anhelada por las sociedades culturalmente ensimismadas (sociedades nacionalistas), la apuesta por una gestión de la complejidad étnica que combine la integración y diferencia (Canadá) o la fusión de la heterogeneidad sociocultural en una identidad novedosa y acrisolada (Estados Unidos). Francisco Colom González (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*, Anthropos, Barcelona, 2001, p. 7

<sup>36</sup> La carencia de una tradición inmigratoria deja a España sin base histórica sobre la que poder evolucionar y diseñar un modelo propio a partir de una tradición más o menos consolidada como pudiera ser el caso del *melting pot* norteamericano, la integración universalista del republicanismo francés, la opción por la multiculturalidad inglesa, o la presencia de “trabajadores invitados” en el caso de Alemania. Si bien es cierto que prácticamente todos estos modelos están actualmente en entredicho, constituyen sin duda un punto de partida para el diseño de las políticas migratorias de los respectivos países. En la práctica, España ha optado por el llamado “modelo francés” de no reconocimiento de minorías y de integración de todos en el espejo de la Nación. Sin embargo, el caso español es diferente al francés, porque existe ya la distinción de la etnia gitana y el reconocimiento de la pluralidad de comunidades lingüístico-culturales (catalana, vasca y gallega).

vía). Entre las consecuencias negativas se encuentran el crecimiento de negocios ilícitos (incluyendo el tráfico de personas para su explotación laboral y sexual), la ampliación de la oferta laboral que engrosa la economía sumergida y el impacto de las políticas de integración y otras específicas sobre el presupuesto y gasto públicos.

En cuanto a la sociedad de origen, se hace hincapié en las remesas de dinero como principal efecto económico. Éstas tienen un carácter positivo para las economías familiares de los emigrantes, facilitando la liquidez y disminuyendo el riesgo. A pesar de ello, existe una relación inversamente proporcional entre la intensidad de las remesas y la decisión de instalarse definitivamente en la sociedad receptora. Como impacto negativo, las remesas pueden aumentar las importaciones de bienes y, eventualmente, agravar un déficit en la balanza de pagos. Las personas que se marchan suelen tener una cualificación profesional o incluso un grado elevado de estudios, con lo cual se produce la llamada “fuga de cerebros” o *brain drain* (el capital humano formado localmente da sus frutos fuera). Por último, conviene señalar que se pierden aportaciones al sistema de pensiones, el cual puede verse seriamente debilitado.

Para la sociedad receptora, las consecuencias sociales de la llegada de inmigrantes son diversas. Como se trata de personas jóvenes en su gran mayoría, su presencia aporta una renovación demográfica que puede contribuir a mejorar el problema del reemplazo generacional en poblaciones con tendencia al envejecimiento como la española. Otros elementos devienen del bagaje de experiencias sociales propias: nuevas concepciones filosóficas, espirituales y médicas del ser humano, y el papel que todo ello puede jugar en la relativización de las tradiciones más cerradas y conservadoras. Dentro de los aspectos negativos, se incluyen el tráfico de personas; el riesgo de exclusión social de las personas sin papeles y otras que no logran su integración; el peligro de *guetización* (cuando los guetos son impuestos es negativo para los inmigrantes; cuando son voluntarios o defensivos es negativo para la sociedad receptora); el surgimiento de conflictos, racismo y discriminación; los choques por distintas concepciones de género, educativas y de la familia.

Para la sociedad de origen, la salida de personas puede significar, de algún modo, un alivio de la presión demográfica (en relación con la distribución de los recursos) y mayores oportunidades para mejorar el nivel de bienestar. Asimismo, en el último tiempo se habla de remesas

sociales en referencia a aquellas experiencias, conocimientos, tecnologías, etc., que se transmiten de forma parecida a las remesas económicas. En la esfera negativa, hay que considerar la pérdida de población económicamente activa; el desequilibrio que crea la renta de la emigración entre hogares de una misma comunidad, que puede conducir a la insolidaridad y al desequilibrio regional; la expansión del tráfico de personas; y los conflictos que pueden emerger con el retorno, sobre todo de los jóvenes educados en el exterior.

A nivel político, la sociedad receptora se beneficia de las nuevas experiencias de participación política, con una posibilidad de renovación de la democracia en sus formas tradicionales y un incremento de las relaciones bilaterales con el país de origen. Respecto a lo negativo, los movimientos de intolerancia pueden llegar a una representación política a través de partidos políticos con ideología racista/xenófoba, y la restricción de derechos puede conducir al “racismo institucional”, es decir, el desarrollo de políticas migratorias enmarcadas en la represión con repatriaciones forzadas, rechazo sistemático de refugiados, etc.

En la sociedad de origen, la emigración puede constituir una vía de escape ante situaciones de violencia, conflicto y violación de derechos humanos; la posibilidad de un cambio hacia la democratización apoyado desde el exterior; la comunicación de la situación política del país al resto del mundo y la capacidad de ejercer una influencia internacional positiva. En cuanto a los puntos negativos, destaca el hecho de que la emigración favorece la marcha de la gente más comprometida, los líderes y los intelectuales. Grupos fundamentalistas pueden utilizar este argumento para reivindicar sus ideales de manera radical. Finalmente, en cierto sentido, la emigración puede reforzar lazos neocoloniales.

Lo cultural y lo religioso son campos de alta visibilidad. En la sociedad receptora las consecuencias positivas se dan por la transferencia mutua de conocimientos, habilidades, técnicas; una mayor riqueza generada por la diversidad y el mestizaje; la incorporación de nuevos términos y el acercamiento a otros idiomas; un impacto especial en el arte (música, baile, plástica, literatura) y la oportunidad de desarrollar la mediación intercultural como mecanismo de actuación social. Las creencias se enriquecen por otras formas de espiritualidad y sentido de la trascendencia que tienden a promover la tolerancia. En la contrapartida negativa encontramos la reivindicación del etnocentrismo mediante el recelo del otro; el relativismo cultural sin compromiso con

los derechos humanos; problemas de autoestima y de integración de los inmigrantes por la percepción discriminatoria de la sociedad receptora; intolerancia con choques y conflictos.

En el país de origen también hay que señalar la transferencia mutua de conocimientos, habilidades y técnicas; una mayor riqueza por la diversidad y el mestizaje cultural; el impacto especial en las manifestaciones artísticas; la aportación al vocabulario de otros idiomas; la diversidad de creencias y, del mismo modo, el acercamiento a diversas formas de espiritualidad y sentido de la trascendencia. Lo negativo se centraría en la exaltación exacerbada de lo propio frente a lo extranjero y en la adopción de pautas de vida consumistas.

El contacto entre culturas que se genera a partir de la presencia de inmigrantes tiende a generar efectos mutuamente enriquecedores. Esto es lo que puede considerarse esencialmente como codesarrollo espontáneo. Los impactos de carácter negativo, a su vez, constituyen el ámbito propicio donde enmarcar acciones que puedan servir para evitar, minimizar o erradicar dichas consecuencias.

### *El codesarrollo como propuesta comunitaria*

Dentro de la idea de Sami Nair sobre la importancia clave de los inmigrantes como protagonistas de una serie de cambios, destaca su eventual capacidad de actuar como “agentes transnacionales”. Los otros actores sociales son las organizaciones comunitarias de origen y en la sociedad receptora, que pueden protagonizar sendos proyectos de desarrollo humano, integral y sostenible en el marco de la interculturalidad.

Para que las personas inmigrantes asuman ese papel de agentes transnacionales para el desarrollo sería necesaria la sistematización de sus experiencias migratorias de cambio individual y social; la potenciación individual en el marco de organizaciones sociales de base; y la concienciación sobre los beneficios que genera la doble pertenencia a la sociedad de origen y a la de vinculación.

Los proyectos de cooperación y los de codesarrollo comparten el hecho de ser líneas de impulso del desarrollo humano basados en la solidaridad, pero se diferencian en el carácter horizontal de las relaciones de los segundos frente a la verticalidad (donante-receptor, organi-

zación del Norte-organización del Sur) de los primeros. El codesarrollo busca el desarrollo simultáneo y conjunto de ambas sociedades. Así, incluye a la sociedad receptora en el sentido de enriquecimiento recíproco. De este modo, los objetivos se formularían atendiendo a los intereses mutuos, desde una perspectiva intercultural y no jerárquica.

Este enfoque comunitario del codesarrollo supone algunos requisitos para la transnacionalización de las relaciones entre ambas sociedades como, por ejemplo, la existencia de relaciones bilaterales pacíficas; la estabilidad política, civil y económica básica en ambos; la posibilidad de que las personas puedan moverse, entrar y salir sin restricciones legales; y la cooperación de los Gobiernos para facilitar este intercambio.<sup>37</sup>

En resumen, la perspectiva comunitaria rescata el concepto de codesarrollo y algunos de los componentes de la versión de Nair, descartando aquellos referidos a su instrumentalización como forma de gestión restrictiva de flujos migratorios. En cambio, propone al codesarrollo como un proceso que se da entre dos o más entidades, ubicadas en dos países vinculados por flujos migratorios, las cuales establecen - para beneficio mutuo- unos proyectos y actividades que pueden realizarse en ambos o en cualquiera de ellos, con el fin de avanzar en el desarrollo humano. Extender esta concepción se plantea como un desafío abierto a la sociedad civil que se basa en destacar la dignidad humana que subyace en la inmigración.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> En el sentido de lo señalado por la Unión Europea en Tampere: lucha contra la pobreza, mejora de las condiciones de vida y posibilidades de trabajo, prevención de conflictos, consolidación de los Estados democráticos, garantía de respeto a los derechos humanos.

<sup>38</sup> La Línea de Codesarrollo es el conjunto de actividades de estudio, formación, intervención, publicaciones, difusión y debate llevadas a cabo en ese campo desde 1997 en el seno del Programa Migración y Multiculturalidad de la Universidad Autónoma de Madrid. El Programa ha mantenido una preocupación constante por dos ámbitos concretos: los movimientos migratorios y la problemática del desarrollo. Desde los comienzos del Programa en 1989 se ha reflexionado sobre el fenómeno de la inmigración en relación a la teorías y problemáticas del desarrollo y formulado la migración y el/la migrante como factores de desarrollo en origen y destino. (Giménez, 1991 y 1994; Malgesini, 1996; Malgesini y Giménez, 1997). Un artículo de Carlos Giménez de 1997 sirvió como punto de partida para una nueva línea de trabajo: la vinculación positiva entre migraciones y desarrollo. A partir de este texto y del interés que siempre ha existido dentro del Programa por esta vinculación, se han realizado interesantes contribuciones teóricas y reflexivas, dinámicas y prácticas, que han permitido la puesta en marcha de líneas de investigación, formación e intervención centradas en este nuevo concepto. Otros autores (como Karina Pacheco, "El codesarrollo en España: posibilidades y desafíos", en *Migraciones*, 13 de junio de 2003) y algunas organizaciones de inmigrantes (como la Asociación Hispano Ecuatoriana Rumiñahui) han comenzado a trabajar también sobre este tema.