

Explorando nuevas vías para el codesarrollo

El papel del codesarrollo en la cooperación descentralizada

Carlos Gómez Gil

Carlos Gómez Gil, es Doctor en Sociología por la Universidad de Alicante y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor Asociado en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante, Coordinador del Área de Cooperación Internacional de BAKEAZ, dirige el Seminario Permanente y Observatorio para la Inmigración de esta Universidad, siendo Vicepresidente de la Red de Investigadores y Observatorio de la Solidaridad (RIOS). Especialista en temas de desarrollo, cooperación internacional y políticas de inmigración, ha realizado numerosos estudios e investigaciones para instituciones y universidades españolas e internacionales.

(cgomezgil@ua.es)

En muy pocos años el codesarrollo se ha situado como un elemento fundamental en los debates, las preocupaciones y las aspiraciones de muchos. La rapidez con que España ha recibido a una importante población inmigrante que se sitúa hoy en día como uno de los sectores sociales emergentes de mayor relevancia, junto a la madurez que van alcanzando nuestras políticas de cooperación al desarrollo en algunos campos, plantea un espacio novedoso, atractivo y repleto de potencialidades desde el cual intervenir. De la misma forma que hace una década explotó en el conjunto del Estado la cooperación descentralizada, asistimos a una cierta emergencia del codesarrollo, que va ocupando cada vez más importancia en las políticas de cooperación internacional y especialmente en el espacio descentralizado. Sin embargo, ni existen experiencias contrastadas y consolidadas, ni se ha producido un debate amplio sobre su significado y verdadero alcance, siendo aún muy escasos los trabajos analíticos y reflexivos sobre la materia que trascienden las generalidades al uso. Todo ello facilita los intentos de utilizar el codesarrollo como una nueva coartada para frenar la inmigración y quitarse de en medio problemas; como un nuevo instrumento para controlar las migraciones contemporáneas.

Este documento pretende explorar y reflexionar sobre este espacio de intervención crucial para un reenfoque de las políticas migratorias y de desarrollo, particularmente en el espacio descentralizado. Forma parte de una investigación más amplia que el autor está llevando a cabo bajo la cobertura investigadora de la Universidad del País Vasco.

Introducción

El codesarrollo no es nuevo y mucho menos una construcción occidental. De forma espontánea, los inmigrantes han tejido redes espontáneas de un extraordinario impacto desde la privacidad de sus relaciones y los compromisos históricos con sus comunidades. Son tradiciones como la “*twiza*”, en las comunidades bereberes, que les lleva a asumir el mantenimiento de mezquitas, escuelas, dispensarios y cementerios; como la de los inmigrantes de la Kabilia argelina, que han financiado desde hace décadas cisternas, carreteras y caminos, mezquitas y escuelas; las mantenidas por los inmigrantes mauritanos que promovían dispensarios médicos, acequias, almacenes de grano, cooperativas y escuelas en sus comunidades; o las llevadas a cabo por los inmigrantes de Malí procedentes de la región de Kayes que han sido capaces de mejorar con su apoyo la atención sanitaria de esta zona de una forma muy notable. Precisamente la fuerza del codesarrollo se basa en su componente de reciprocidad, en el planteamiento de compromiso común que contiene, algo que debe empapar desde el principio al fin las acciones que se lleven a cabo.

Sin embargo, los ejes políticos sobre los que se ha construido originariamente el codesarrollo han estado basados en la idea del retorno, edificando un imaginario maniqueo en torno al inmigrante. De esta forma, el buen emigrante es el que además de trabajar responsablemente, se compromete con el desarrollo de su país de origen e impulsa proyectos mediante aportaciones económicas que permiten a sus compatriotas mejorar sus condiciones de vida y promover iniciativas productivas. Con ello, no solo se evitaba que la gente tuviera que emigrar, sino que se favorecía la progresiva vuelta de los emigrantes a sus países de origen. Esta era la filosofía que impregnaba en buena medida los proyectos promovidos por el Gobierno francés, llegándose incluso a condicionar la firma de acuerdos más amplios en materia de cooperación internacional con diferentes países a cambio de aceptar a todas las personas que fueran expulsadas hacia estas naciones, algo que ha cobrado nueva vigencia en la política europea de inmigración y cooperación.

Buena parte de las migraciones se producen desde regiones concretas; deben entenderse por tanto como respuestas comunitarias a problemas de supervivencia y de condiciones de vida en colectividades muy amplias¹. Por ello, es importante generar a través del codesarrollo estrategias de construcción de capacidades organizativas y técnicas en espacios colectivos que puedan favorecer la mejora de la calidad de vida grupal y la economía solidaria, pudiendo con ello desactivar el malestar vital de muchas personas y construyendo futuro. Y para todo ello, el espacio local, la dimensión municipalista, son escenarios extraordinariamente privilegiados para generar iniciativas de convivencia que permitan la acumulación de capacidades económicas capaces de producir cambio en las condiciones de vida, dinámicas de intervención sociopolítica y creación de elementos de gobernanza a pequeña escala.

¹ Así sucede con las migraciones procedentes de Malí originarias de zonas fronterizas entre Senegal y Mauritania; con las migraciones argelinas originarias de Orán, Argel, Mostganem y la Kabilia; con las migraciones colombianas procedentes del Valle del Cauca y del Departamento de Antioquia; las migraciones que llegan desde Marruecos originarias del valle del Souss y del macizo del Atlas, con las migraciones de Nigeria, procedentes del Estado de Edo y del Oeste, por señalar algunas de ellas.

El dilema entre las migraciones y el desarrollo

El desarrollo es esencialmente una construcción intelectual de carácter eminentemente histórica, económica, social y política que durante décadas ha tratado de dar respuesta a las necesidades e intereses de los países occidentales, bien en el plano bilateral o en el multilateral, sin que haya permitido una elaboración metodológica participada y consensuada que permita elegir objetivos autónomos, propios y sentidos. Ello explica las razones por las cuales durante décadas, estas políticas han servido bien poco para mejorar las condiciones de vida y la convivencia en los países pobres, mientras que por el contrario han sido utilizadas de forma predominante como privilegiados vehículos para favorecer intereses comerciales, estratégicos, empresariales o defensivos, al tiempo que mientras crecían los indicadores económicos aumentaban hasta dimensiones gigantescas las condiciones de miseria, pobreza, hambre y malnutrición en numerosas poblaciones. En demasiadas ocasiones, el desarrollo se ha refugiado en magnitudes y cifras económicas que poco dicen realmente sobre las condiciones de vida y las perspectivas vitales de la mayor parte de la población. Es por ello por lo que *“el desarrollo real y perdurable de un país no se da en función de los flujos de ayuda que pueda recibir, sino que es el resultado de una confluencia de factores muy variados entre los cuales están la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, la consolidación de un marco político e institucional adecuado, el reconocimiento de derechos y libertades individuales, el empuje del conjunto de su población, la mejora de sus infraestructuras, y una posición económica y comercial saneada.”* (Gómez Gil, Carlos, 2002, pp. 21-22).

Los procesos de desarrollo son, por tanto, mucho más complejos a como habitualmente se nos presentan y sus relaciones con las migraciones, todavía poco conocidas. Para muchos, las migraciones son la respuesta inmediata a la falta de desarrollo, una válvula de escape ante las carencias económicas y de crecimiento de los países. Sin embargo, no son las divergencias entre los niveles de vida las que ocasionan la aparición de una corriente migratoria, ni son los más desfavorecidos los que parten, como con frecuencia se escucha (Tapinos, George, 2000, p. 48). Muy al contrario, los inicios de un desarrollo incipiente pueden llevar consigo la ruptura de los equilibrios demográficos, económicos y sociales, facilitando con ello las migraciones, sin olvidar el efecto de atracción que ejercen las demandas de mano de obra en las economías industrializadas de los países avanzados. Como ejemplo de lo que decimos, pensemos en el caso de España, que ha experimentado en fechas bien recientes el verdadero crecimiento en la llegada de inmigrantes coincidiendo con su despegue económico y las transformaciones sociales y productivas que del mismo se han derivado en el conjunto del país. Como acertadamente señala Joan Lacomba, *“esta desigual valoración de los vínculos entre migración y desarrollo tiene que ver con una deficiente conceptualización de ambos términos. La migración entendida como una realidad unidireccional cuyas causas se encontrarían exclusivamente en los países emisores, así como el desarrollo concebido como un fenómeno económico de carácter universal que seguiría los pasos de las sociedades occidentales. De esta primera constatación podría extraerse la conclusión de que es necesario avanzar más en la definición de ambos conceptos y establecer previamente un debate sobre*

qué tipo de migración y de desarrollo hablamos. Igualmente hay que tener en cuenta los espacios y los tiempos para valorar de forma más precisa los efectos de las migraciones sobre el desarrollo: efectos a escala internacional, nacional, regional, local, familiar e individual, así como a corto, medio y largo plazo.” (J. Lacomba, 2004, p. 32).

En nuestra economía capitalista es el mercado quien también determina, a través de la oferta y la demanda de mano de obra, los procesos migratorios entre los países de origen y de destino, como un mecanismo regulador más de un mercado laboral cada vez más precario, al igual que también es el mercado y sus dinámicas sistémicas quien determina los procesos de empobrecimiento o enriquecimiento acelerados que se viven en muchas naciones. Sostener que el desarrollo en un país es una suma de microproyectos generadores de autoempleo capaces de suministrar ingresos para el mantenimiento de las familias y fijar así a los habitantes en sus lugares de residencia, como se pretende proyectar frecuentemente sobre el codesarrollo, es desconocer profundamente los mecanismos que mueven la economía mundial, las inversiones, las finanzas y los sistemas productivos en una sociedad globalizada como la nuestra. Es evidente que se está produciendo un desfase creciente entre los procesos de liberalización económicos y comerciales y la libre circulación de personas en el mundo, hasta el punto que los estudios realizados subrayan que las reglas sobre las que avanza el libre comercio pueden estar incrementando los estímulos migratorios en muchos países, como sucede en los países del Magreb. Así, en una simulación realizada por Cogneau y Tapinos, *“la adopción del libre comercio estaría provocando una agravación en el desequilibrio de los intercambios con la Unión Europea, generando la pérdida del 20% de los ingresos fiscales y una mayor especialización en algunos productos agrícolas, con efectos casi nulos sobre el crecimiento y una disminución escasa de las desigualdades”* (Tapinos, 2000, p. 53). No es casual que los grandes acuerdos de integración regional por los que se avanza dejen fuera las migraciones, como si el libre comercio y los procesos de inserción económica no tuvieran que ver con los movimientos migratorios. Al mismo tiempo, tampoco podemos ignorar que las economías en los países en desarrollo son extraordinariamente dependientes de los Programas de Ajuste Estructural, de los procesos de liberalización comercial impulsados desde la OMC, de las políticas de liberalización y privatización impulsadas, de los movimientos especulativos de capital que se imponen en una economía cada vez más especulativa como la actual y de las condiciones de financiación de la deuda externa contraída durante décadas hasta niveles prácticamente insostenibles. Por si fuera poco, los desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios junto a las tormentas monetarias desencadenadas en no pocas ocasiones como consecuencia de movimientos especulativos, son capaces de empobrecer en cuestión de días a regiones enteras, como se ha vivido con especial contundencia en la década de los 90.

Resulta esencial comprender que las migraciones actuales se producen dentro de unos procesos tan complejos como devastadores, en un período de incremento asimétrico de intercambios comerciales, con una movilidad creciente de los movimientos de capital y una internacionalización de los procesos de producción y de propiedad del dinero, todo lo cual, lejos

de detener los procesos migratorios, se han mantenido e incluso estimulado en determinadas zonas². Ahora bien, también es cierto que la visión exclusivamente economicista de las migraciones despoja de categorías mucho más amplias y valiosas a los procesos migratorios y sus consecuencias, tanto en los países emisores como receptores, al tiempo que nos impide comprender adecuadamente las transformaciones que el proceso de globalización está generando en las sociedades contemporáneas en todos los planos de nuestra convivencia y en definitiva, los motivos por los que la gente decide salir de su país hacia otro nuevo para emprender una nueva vida. Es esencial establecer un cierto equilibrio entre lo estructural y lo coyuntural.

De lo que no hay duda es que, desde todos los puntos de vista, lo que buscan en la migración quienes salen de sus países no lo encuentran en las alternativas de desarrollo y cooperación que se proponen desde los países occidentales. Por ello, es esencial pensar en términos de desarrollo mucho más amplios, que aseguren condiciones de vida a los inmigrantes, derechos, participación pública, respeto, dignidad, protección, acceso a un mínimo bienestar para ellos y sus familias, todo lo cual va más allá de lo coyuntural y se sitúa en plazos temporales amplios. No es únicamente la ausencia de trabajo la causa que genera migraciones, sino otros elementos menos tangibles pero tanto o más relevantes vinculados a esa ausencia de perspectivas vitales, como la existencia y el reconocimiento de derechos, el disfrute de libertades, y poder disfrutar de un trato igualitario basado en leyes universales³; y en todo ello, las dinámicas familiares son mucho más importantes de lo que hasta ahora se ha considerado. Como algunos investigadores han destacado, *“el trabajo es un medio esencial para adquirir recursos económicos, pero no lo presentan (los inmigrantes) solo como un medio para conseguir recursos.”* (Isabel Marín, 2003). Se entiende con ello que el trabajo, la obtención de ingresos, no puede separarse del reconocimiento de derechos sociales, derechos laborales, acceso a la sanidad, protección legal, igualdad de trato, libertad en el sentido amplio de la palabra, junto a una cierta capacidad para decidir sobre su vida y la de su familia.

Tenemos que empezar a comprender que comprender que emigrar es una decisión personal tomada generalmente con el respaldo y el apoyo familiar, mientras que quedarse implica confiar en los dirigentes políticos, en los gobiernos y en la economía de un país con la esperanza de que pueda garantizar la vida y el sustento de uno mismo y de sus allegados. Nadie emigra con la esperanza de empeorar su situación, sino que se hace ante la perspectiva incierta de poder mejorar su bienestar y el de los suyos en otro lugar, y mientras esa percepción no cambie de forma sustancial mediante hechos constatables, poco se podrá hacer para detener las migraciones. Por ello el codesarrollo debe actuar respetuosamente, considerando todos estos elementos.

² Es cierto que en términos absolutos, las migraciones mundiales han aumentado en las últimas décadas, pasando así de 77 millones de migrantes en el año 1965, a 111 en 1990 según datos de la OIM, si bien en relación a la población mundial el porcentaje se ha mantenido prácticamente estable al haber crecido notablemente ésta en el mismo período.

³ A este respecto ver algunas de las reflexiones realizadas por Isabel Marín en su trabajo *“¿Hacia qué desarrollo?”*. En este artículo la autora recoge de un trabajo de campo realizado en Marruecos cómo numerosos inmigrantes se refieren al término *“Al-Huquq”* para referirse a los motivos que les mueven a migrar, pudiéndose entender como derechos, justicia, la existencia de leyes y acceder a un futuro mejor. Incluso refieren el *“mejor trato”*.

Sin embargo, seguimos creyendo que tener una ocupación provisional capaz de generar unos ingresos mínimos capaces tan solo de asegurar una frágil subsistencia supone ya dar por cumplido nuestro objetivo de desarrollo. De hecho, numerosos programas para el retorno de inmigrantes a sus países de origen potenciados como codesarrollo reconocen que únicamente se encargan de gestionar el billete de vuelta, incumpliendo sus compromisos de promoción y seguimiento de los inmigrantes retornados. Así, la responsable en Madrid de la OIM encargada del único programa oficial de retorno reconoce que no se cumple el objetivo de trabajar a favor del desarrollo personal de quienes regresan, llegando a afirmar que *“el seguimiento y la promoción personal de los inmigrantes retornados se hará solo cuando sea posible”*. En similares términos se manifiesta el responsable de retornados de una ONG, al señalar *“El seguimiento existe en teoría, pero una vez allí es muy difícil ponerlo en práctica”*⁴.

Por todo ello, para encauzar adecuadamente las acciones de codesarrollo que emprendamos no se pueden comprender las migraciones desde patrones exclusivamente económicos y sobre todo desde nuestro esquema de la economía funcional y desarrollista. Y esta es la razón por la que muchas de las propuestas que se están haciendo sobre el codesarrollo están abocadas al fracaso; porque consideran únicamente la dimensión instrumental del trabajo que tratan de proporcionar al inmigrante o retornado, sin caer en la cuenta de que es un medio en un conjunto de otros elementos imprescindibles para un buen desarrollo. Y muchos de ellos trascienden al propio inmigrante, incluso hoy en día a las naciones mismas. (ver cuadro 1)

Debemos reconocer que estamos trasladando los dilemas, contradicciones e insuficiencias de las políticas de desarrollo tradicionales a muchas de las formulaciones que hacemos sobre el codesarrollo, manteniendo así los problemas históricos que estas políticas han presentado. Necesitamos reformular nuevos ejes sobre los que trabajar este codesarrollo, con humildad, respeto y un conocimiento de las dinámicas sociales, económicas y políticas en las que operan las naciones en la globalización actual. Y este tiene que ser el punto de partida para evitar que buena parte de las propuestas de codesarrollo que se hagan sigan trasladando visiones y planteamientos etnocéntricos. Por supuesto, sin olvidar que el desarrollo y la cooperación deben ser elementos a llevar a cabo en los países pobres, como un imperativo moral y compromiso humano, con independencia de la existencia de migraciones, de acuerdos migratorios o de procesos de retorno de los inmigrantes, sin condicionarlos a nuestros intereses o a nuestras políticas internas, como se viene haciendo cada vez con mayor intensidad.

⁴ *“Inmigrantes con billetes de vuelta”*, El País, 16 de agosto de 2005, España.

Las remesas de divisas y su capacidad de transformación global

La extensión del proceso de globalización en las últimas décadas ha coincidido con la generalización de las migraciones en todo el mundo, originando así una dinámica imparable, con amplias repercusiones en la configuración de los sistemas económicos y sociales contemporáneos. Y una de las consecuencias de mayor impacto originadas por estas migraciones masivas son las importantes remesas de divisas que los inmigrantes envían de forma periódica a sus países de origen⁵, registrando un crecimiento espectacular y contribuyendo con ello a sacar a muchos países de la pobreza, al obtener cauces financieros de una extraordinaria importancia al margen de las instituciones y mecanismos convencionales, transformando con ello la economía internacional. Los envíos de remesas deben ser entendidos como la traducción de un compromiso personal de los propios inmigrantes con sus países de origen adquiriendo un gran alcance. Son muchos los indicios que evidencian que para muchos inmigrantes, la posibilidad de enviar periódicamente dinero a sus familias en los países de origen y aliviar con ello las penosas condiciones en las que sobreviven es un motivo importante para emprender las migraciones⁶. De esta forma, al tiempo que crecen las migraciones en el mundo, aumentan de forma gigantesca las remesas de los inmigrantes, que habrían pasado de poco más de 2.000 millones de dólares en 1970, a más de 93.000 millones de 2003⁷, si bien si se llegaran a contabilizar las remesas enviadas por cauces informales esta cifra podría llegar a triplicarse, tal y como reconoce el propio Banco de España.

A nivel mundial, las remesas de divisas significan una de las mayores fuentes de recursos económicos para los países en desarrollo, al representar el doble de la Ayuda al Desarrollo mundial, y unas 10 veces más que las transferencias netas de capital privado. *“Medidos en términos netos, las remesas son el principal ingreso en divisas de casi 90 países del mundo. A escala global, las remesas son hoy el principal vehículo para trasladar recursos económicos desde los países ricos a los países pobres”*. (Moré, Iñigo, 2005). Tengamos en cuenta que estas remesas de divisas constituyen la fuente más estable de recursos para estos países (cuadro 3), al ser más seguros que los volátiles flujos de capital, permaneciendo en el país al tiempo que son regulares y continuos sin estar condicionados por los ciclos económicos. Tampoco están limitados por los programas impuestos por las instituciones internacionales, ni están sujetos a onerosas devoluciones en términos de pago de principal e intereses, sin que exista el peligro de la repatriación de beneficios como sucede con las inversiones extranjeras. Por si fuera poco, las cuantiosas remesas de divisas que los inmigrantes envían a sus países de origen se destinan esencialmente a ayudar a las familias en su subsistencia y desarrollo social (ver cuadro 2), financiando pequeños negocios o pagando deudas de viajes, por lo que tienen una utilidad directa sobre las economías

⁵ Por remesas se entiende la parte de ingresos que el inmigrante envía desde el país de acogida a su país de origen. Bien es cierto que es conveniente distinguir entre las remesas oficiales que se transfieren a través de los canales bancarios formales y que se registran en las Balanzas de Pagos, de las remesas informales, que se envían a través de cauces privados como amigos, familiares, o son llevados por el propio inmigrante a su país, sin olvidar también otras redes informales pero de una gran tradición.

⁶ Desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) son diferentes los documentos y estudios que exponen esta estrecha relación, especialmente relevante en las grandes migraciones que se han producido en los años más recientes.

⁷ Banco Mundial, *Global Development Finance, 2004*.

nacionales, estimulando con ello el consumo interno y proporcionando recursos para la inversión. Por ello, las migraciones son un factor directo de desarrollo, contribuyendo a la mejora del nivel de vida de millones de personas.

Y España no es ajena a este proceso, en la medida que la inmigración ha crecido también de forma significativa y forma parte de un componente esencial de la sociedad. Así, el volumen total de dinero que los inmigrantes envían a sus países alcanzó en el año 2004 los 4.172 millones de euros al año, según datos recogidos en la Balanza de Pagos de España, el documento contable que registra todas las transacciones de un país con el resto del mundo, en su apartado de saldo en cuenta corriente y en el capítulo de transferencias (tabla 1). Tengamos en cuenta desde España parten el 3,18% de todas las remesas del mundo, convirtiéndose así en el octavo emisor mundial⁸, mientras que en el año 1990, esa misma cantidad apenas representaba el 0,3%. Al mismo tiempo, muchos países necesitan estas remesas para mantener su economía y sociedad, como sucede con Marruecos, que cada año recibe desde España más de 300 millones de euros en este concepto.

La mayor parte de los inmigrantes regularizados envían dinero periódicamente a sus familias, cifrándose en un 90% el total de los que lo realizan. Pero también muchos inmigrantes sin papeles lo hacen, ya que al trabajar en economía sumergida obtienen ingresos con los que poder mantener a sus familias o ir pagando parte de las elevadas deudas que muchos de ellos mantienen con las redes encargadas de la traerlos hasta España. Solo los inmigrantes latinoamericanos pertenecientes a los tres países con mayor número de inmigrantes en España: Ecuador, Colombia y República Dominicana, transfirieron en el año 2002 a sus países recursos por una cuantía de 706 millones de euros y, de entre ellos, las remesas de los ecuatorianos ascendieron a 385 millones de euros el mismo año.

(Tabla 1)

Evolución del envío de remesas de divisas por los inmigrantes a sus países desde España (1994-2002)

	AÑO 1994	AÑO 2004
Nº Total de extranjeros residentes en ESPAÑA	461.364	1.647.011
Comunitarios	220.674	572.116
Extracomunitarios	240.690	1.074.895
Volumen total de divisas enviadas por los inmigrantes desde España	312 millones € (51.792 mill / pts)	4.172 millones € (694.137 mill / pts)

(Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de la Balanza de Pagos del Banco de España y de datos del MTAS*)

Al mismo tiempo, la relevancia económica y financiera de estos flujos económicos está convirtiendo a los inmigrantes en apetecibles clientes para las entidades bancarias españolas, que hasta hace poco carecían de servicios específicos para ellos. La práctica totalidad de los

⁸ UNCTAD. Handbook of Statistics. Online Database.

bancos y cajas de ahorro han puesto en marcha servicios financieros dirigidos específicamente para los inmigrantes, especialmente para facilitar el envío de sus remesas a sus países de origen y a sus familiares, pudiendo captar así una parte de sus ahorros. Tengamos en cuenta que buena parte de estos envíos son remitidos a través de las entidades emesadotas, ajenas a los bancos tradicionales, razón por la cual muchas entidades bancarias se han lanzado a una auténtica “*bancarización*” de los inmigrantes para captar un mercado en crecimiento tan apetecible como el de los inmigrantes, llegando incluso a poner en marcha actividades y programas carentes en muchas ocasiones de criterios pero con un cierto barniz social, bajo el cual únicamente pretenden aumentar su cartera de clientes.

Ahora bien, existe en los últimos tiempos un preocupante interés por parte de las instituciones multilaterales, financieras y bancarias, así como por parte de los propios gobiernos de los países emisores de inmigrantes en controlar y poner bajo su control estas ingentes cantidades de dinero. Así, en un reciente informe sobre las migraciones y el desarrollo, el Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes del Reino Unido reconoce que “*la migración puede propiciar el desarrollo, pero se observa una falta de reflexión y conocimiento sobre los planos nacional e internacional, así como una cierta resistencia a relacionar ambas cuestiones*”.⁹ A pesar de la importancia de estos flujos financieros, no existe ningún organismo internacional que se encargue de velar por su buen funcionamiento, sin que tampoco exista un código de buenas prácticas que regule la correcta aplicación de los recursos y de su gestión. Tengamos en cuenta, que desde el 11 de septiembre han sido cada vez más los gobiernos y organismos que han puesto su punto de mira en estas remesas, preocupadas más por cuestiones de seguridad que por su impacto económico y de desarrollo¹⁰. Pero las grandes instituciones multilaterales se han dado cuenta de la extraordinaria importancia de unos recursos económicos que salen de su influencia. De esta forma, desde el Departamento del Tesoro Norteamericano, pasando por el FMI o el BM, incluso el G-8 y el Presidente Bush han fijado recientemente su atención en las remesas de los inmigrantes, acordando un Plan de Acción¹¹ para mejorar el conocimiento sobre las mismas y los procedimientos de contabilización; aunque en todo ello late el deseo de tratar de influir al máximo sobre unos recursos económicos tan apetecibles como gigantescos.

No obstante, en distintos ámbitos internacionales se empieza a plantear la necesidad de acordar unas medidas comunes que regulen las remesas¹², a través de una mejora de los procedimientos de información y contabilización de las mismas, vinculando sus efectos sobre el desarrollo, fomentando un empleo productivo de las remesas, estimulando la competencia entre los distintos proveedores de servicios de envío, instaurando prácticas innovadoras sobre su buen uso y especialmente reduciendo el coste de las transacciones, que en estos

⁹ Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, “*Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction*”, sexto informe de la reunión 2003-2004, volumen 1.

¹⁰ Así, la OCDE creó el *Financial Action Task Force* para analizar la financiación de los grupos terroristas. También Interpol ha puesto en marcha un grupo de trabajo dedicado al lavado de dinero y la financiación del terrorismo que incluye un grupo de trabajo específico sobre los sistemas alternativos de remesas de los inmigrantes.

¹¹ http://www.g8usa.gov/d_060904a.htm

¹² Ver a este respecto las propuestas realizadas desde la OIM en su documento de septiembre de 2004, “*Encauzar la migración para beneficio de todos*”, dedicado de forma monográfica a las remesas de los inmigrantes.

momentos es muy elevado. Así, en España la comisión media se sitúa en un 15% de su valor total, de forma que, si se redujera en cinco puntos esta comisión representaría que los inmigrantes dispondrían de unos 200 millones de euros más, lo que sin duda permitiría aumentar el impacto de su esfuerzo económico.

Los países receptores de estas remesas tienen ante sí una oportunidad crucial para mejorar su situación económica y obtener una mejor posición internacional si aprovechan la situación y avanzan hacia la consolidación de un entorno económico favorable, generando inversiones productivas e infraestructuras básicas con este ingente volumen de recursos suplementarios, dotados de una formidable capacidad de transformación social.

Pero faltan también experiencias novedosas que permitan encontrar cauces que mejoren la utilización provechosa de estos recursos a favor del desarrollo de comunidades y poblaciones, respetando la responsabilidad última de los inmigrantes y sus familias en su destino y actuando con extraordinario cuidado en el intento de instituciones políticas, bancarias y financieras en introducir a los inmigrantes en los circuitos mercantiles, pasando a disponer de sus recursos para obtener liquidez y realizar inversiones especulativas. En algunos de los discursos que se escuchan procedentes de ONG sobre las remesas de los inmigrantes, falta más respeto y sobra el deseo de introducir a los inmigrantes y sus familias dentro de los mecanismos más severos de un capitalismo financiero occidental¹³. Finalmente, muchos de los discursos que se están desplegando para elogiar la capacidad instrumental de estas remesas para eliminar la pobreza parece más encaminados a vaciar de responsabilidades instrumentales políticas e institucionales que en ofrecer transformaciones sustanciales que mejoren el acceso a bienes públicos globales por parte de los más desfavorecidos y aumenten el compromiso activo de gobiernos e instituciones en la eliminación de la pobreza. Queda todavía mucho camino por recorrer para generar fórmulas nuevas para crear riqueza y desarrollo relacionados con estos ingentes recursos económicos.

¹³ Para un mayor conocimiento sobre los procesos de aproximación del capitalismo financiero en los pobres, ver *“Una reflexión contradictoria sobre el papel de los microcréditos en la política de cooperación”*, en *“Microcrédito y Cooperación al Desarrollo”*, Ayuntamiento de Córdoba, colección trabajos solidarios, nº 4, 2005, pp. 9-44.

El codesarrollo en la cooperación descentralizada

Las migraciones afectan especialmente a nuestras ciudades y pueblos en la medida en que los grupos humanos que salen de sus países, pertenecen a un espacio territorial concreto y se insertan en otro espacio geográfico nuevo al que llegan, lo que provoca ajustes y cambios de envergadura, tanto en los espacios de salida como en los nuevos lugares de acogida. Se producen así importantes reajustes demográficos, laborales, económicos, productivos, familiares, culturales, educativos, participativos, habitacionales y de consumo que tienen costes y beneficios de distinta naturaleza en el espacio local. Y es precisamente en este espacio municipal desde el que se pueden y deben plantear estrategias de intervención inmediatas, efectivas y participativas en materia de codesarrollo.

Son abundantes los ejemplos de ciudades y autonomías que están emprendiendo nuevas vías en la cooperación descentralizada a través del codesarrollo, en un camino que no ha hecho más que iniciarse. Comunidades Autónomas como la catalana, capitales como Logroño, las Islas Canarias o el Fons Catalá de Cooperació al Desenvolupament, son ejemplos de instituciones que han incluido con fuerza estas actuaciones. Y uno de los efectos inmediatos es la ampliación de los horizontes en los que se encontraba encajonada una parte de la cooperación descentralizada, vinculando con ello a nuevos colectivos emergentes que en los años más recientes han cobrado fuerza en pueblos y ciudades, incorporando de forma activa a los destinatarios de las actuaciones previstas en las comunidades del Sur. Con ello se están explorando nuevos espacios de participación activa en diferentes escalones, como ayuntamientos, colectividades, comunidades, asociaciones, familias, aldeas, et, generándose así dinámicas novedosas y muy efectivas desde la perspectiva del desarrollo que conllevan en muchos casos nuevas alianzas, compromisos novedosos. Los inmigrantes construyen mezquitas en sus lugares de origen, pero se pide que en ellas también se abran escuelas; se financian dispensarios médicos, donde se atienden patologías prevalentes y a grupos sociales prioritarios; se instalan sistemas de riego y cooperativas agrícolas, pero que a cambio tienen que ser cuidados y mantenidos por sus usuarios; se abren nuevas vías de financiación, que son controlados por las propias comunidades; se instalan pozos y sistemas de potabilización, que son cuidados y atendidos por las mujeres; se incorporan servicios y recursos específicos para mujeres, niños, ancianos, que hasta hace poco estaban desatendidos; en definitiva, se crea una nueva dinámica organizativa donde se abren estrategias de desarrollo novedosas.

Por ello es tan importante que se abandonen las visiones estrechas del retorno, como condición imprescindible y restrictiva en las políticas de codesarrollo. Promover el retorno del inmigrante sin garantizar unas condiciones de vida, un futuro y unas perspectivas, es una vuelta al sedentarismo sin horizontes que no es compatible con el mantenimiento de su función como agente de desarrollo. Como acertadamente señalan algunos autores, *“no se puede ignorar el fracaso de las iniciativas que centraban buena parte de las estrategias de codesarrollo en incentivar un modelo de inmigración basado en el retorno obligatorio, una lección que conviene no olvidar”* (Ramón Chornet, Consuelo, 2004) Por tanto, debe separarse

el regreso de aquellos inmigrantes que así lo piden¹⁴, de los programas de codesarrollo en los que bajo ningún concepto deben establecerse exigencias de retorno, como se está actualmente encontramos en algunas ONG, ayuntamientos y Comunidades Autónomas que tratan de poner en marcha estas iniciativas.

Pero para todo ello, es importante que los ayuntamientos asuman progresivamente más competencias en materia de política migratoria, en la medida en que son a fin de cuentas quienes reciben de forma directa las migraciones y están suministrando los dispositivos básicos para la convivencia. Esto pasa por contar con mayor disponibilidad, capacidad y formación (además de recursos, lógicamente), superando así la barrera que numerosas localidades han puesto hacia los inmigrantes y que les lleva a ver con distancia -cuando no con recelo o incluso con desprecio- todo lo relacionado con ellos, como si de invasores se tratara.

Los agentes descentralizados deben tener entre sus competencias el diseño de los programas de atención, intervención, integración y codesarrollo, incorporando para ello las políticas migratorias dentro de las acciones municipales, como ya hicieron más de mil ayuntamientos en la década de los 90 con las novedosas políticas de cooperación descentralizada en aquel entonces, que han introducido frescor, cambio y dinamismo en la política española de ayuda al desarrollo. Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Diputaciones deben establecer así planes de acción junto con los inmigrantes asentados en sus localidades, estableciendo e intensificando las relaciones con los gobiernos y comunidades de procedencia a través de un diseño planificado desde la perspectiva del desarrollo local. Se trata de combinar con ello la dimensión comunitaria y la asociativa, al mismo tiempo.

Y en la medida en que en muchos barrios y ciudades empiezan a surgir experiencias de autoorganización en los inmigrantes de un cierto interés, su vinculación con los espacios locales (a través de asociaciones, ayuntamientos, instituciones públicas, entidades económicas y vecinales) puede también permitir nuevas alianzas ciudadanas de desarrollo y estrategias que refuercen los vínculos con las regiones y comunidades de procedencia. Tengamos en cuenta los impactos que ello produce en los comportamientos y compromisos de los inmigrantes, obligados a asumir redes asociativas estables y con una mínima estructura participativa, ocupando espacios cada vez mayores ante instituciones públicas de todo tipo. Y uno de los espacios en los que esas alianzas emergentes pueden encontrar un valioso potencial es precisamente el de la extensión de experiencias de gobernanza en torno al municipalismo, la democracia y el respeto de los derechos humanos¹⁵.

Ahora bien, a los inmigrantes no se les puede pedir que intervengan en esa dimensión comunitaria e institucional inherente al codesarrollo, sin contar con un reconocimiento político e institucional previo, sin eliminar los espacios de exclusión, marginación y vulnerabilidad que se ceban en ellos tan frecuentemente y que subsisten en tantas ciudades y municipios. Este es un

¹⁴ Y es verdad que cada vez más inmigrantes son conscientes de que ha fracasado su proyecto migratorio, sus expectativas económicas o laborales, o que la vida en los países occidentales no es como imaginaban, sin olvidar quienes se ven obligados a retornar por problemas familiares graves.

¹⁵ Ver a este respecto el Cuaderno Bakeaz, nº 46 elaborado por este autor, titulado "*La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*"

paso previo dentro de una estrategia de intervención más amplia que pasaría por intervenir, entre otros, en los siguientes aspectos:

- ☑ **Apoyar los proceso de consolidación social de las comunidades de inmigrantes en barrios y ciudades**, pues desde la precariedad extrema difícilmente podremos avanzar en los compromisos que exigen las acciones de codesarrollo. *Es esencial trabajar para favorecer los procesos de convivencia, integración y autonomía personal de los inmigrantes como sujetos de Derecho, eliminando las bolsas de marginalidad y sacando a los inmigrantes de todo lo que sean gñethos. Por ello, debe avanzarse en que la población inmigrante participe, intervenga, acuda y utilice los recursos públicos normalizados como factor clave para construir el codesarrollo, que se basa precisamente en la reciprocidad.*

- ☑ **Favorecer el compromiso social creciente** tanto dentro como fuera de las asociaciones de inmigrantes, que les permita unir esfuerzos y sistematizar áreas de intervención desde el conocimiento que tienen de sus países, comunidades, aldeas y pueblos, identificando de esta forma los posibles espacios de desarrollo local. *Las acciones tienen que plantearse huyendo de particularismos privativos o dinámicas e inercias clientelares, tratando de impulsar procesos sociales lo más amplios posibles, desde la suma de esfuerzos e intereses, como una labor pedagógica más del codesarrollo.*

- ☑ **Proporcionar a los inmigrantes un mayor conocimiento de cuestiones de economía, desarrollo, sociedad y política en las comunidades receptoras y emisoras, tanto a nivel de países como a nivel global, por medio de procesos de formación específicos** que proporcionen también recursos técnicos y herramientas metodológicas adecuadas. *Buena parte de los inmigrantes tienen un profundo desconocimiento tanto de los procesos económicos y sociales globales que en muchos casos han forzado sus migraciones, así como del sistema internacional de cooperación y desarrollo en el que pretenden intervenir.*

- ☑ **Implicar a sectores económicos y sociales locales** con las comunidades de inmigrantes que llevan a cabo iniciativas de codesarrollo en cualquiera de sus escalas, mejorando, potenciando y enriqueciendo las acciones desde la escala local de las intervenciones. *Con ello se evitará el desencuentro creciente que se está produciendo entre la inmigración y las políticas de cooperación descentralizada que parecen avanzar por caminos divergentes.*

- ☑ **Potenciar dinámicas transversales** capaces de implicar a diferentes áreas institucionales, concejalías, grupos de solidaridad local, que enriquezcan las

actuaciones y eviten visiones particularistas y clientelares. *En nuestras ciudades, profesores y educadores, médicos y enfermeras, técnicos sociales, sacerdotes y otras muchas personas que ya vienen trabajando y colaborando con los inmigrantes, pueden contribuir y enriquecer las iniciativas de codesarrollo.*

- ☑ **Evitar los falsos paternalismos así como el realce de trasnochados indigenismos** que se empeñan en ofrecer una visión angelical y desvirtuada de la inmigración que nada ayudan a la comprensión de un fenómeno tan complejo. *La avalancha de actos que se nos presentan como de una supuesta interculturalidad sin criterio, o de considerar como codesarrollo todo aquello que se hace con inmigrantes, deteriora extraordinariamente estos espacios de intervención y propicia la emergencia de actuaciones carentes de criterios y con frecuencia también de dignidad.*

Los municipios y comunidades del Sur han demostrado que pueden convertirse en espacios apropiados para la convocatoria y movilización de la sociedad local y la creación de escenarios alternativos para el ejercicio de la democracia participativa, a partir de fórmulas muy variadas como los sistemas de planificación participativa, los presupuestos participativos, las emisiones institucionales permanentes, los parlamentos locales, las asambleas cantonales, las parroquias, etc. Pero todo ello exige la participación activa, e incluso la complicidad de los propios destinatarios, en la medida en que muchas de estas iniciativas afectan a cuestiones clave de sus vidas y de sus familias. Los niños no irán a una escuela nueva si las madres no aceptan y conocen bien la misma desde sus inicios, los ancianos no acudirán a los dispensarios médicos sin garantías de que allí les van a atender bien, los hombres no dedicarán esfuerzos a nuevas iniciativas económicas si no tienen garantías de que van a suponer una mejorar real en sus ingresos. El fortalecimiento institucional de todos estos organismos y de sus agentes es, por tanto, un pilar esencial en las estrategias de codesarrollo a llevar a cabo.

Consideraciones finales

En España, las políticas de codesarrollo son aún incipientes, con todo lo positivo y negativo que ello tiene. Por un lado, existe una enorme potencialidad todavía sin explorar que nos permite generar modelos propios que, aprendiendo de las experiencias de otros países, sean capaces de articular propuestas que tengan en cuenta nuestra realidad migratoria y se vinculen con los espacios emergentes de cooperación como sucede en el municipalismo. Sin embargo, esta juventud está siendo también aprovechada con indisimulado oportunismo para eludir una vez más nuestros compromisos en materia de cooperación internacional, desviando recursos y prioridades hacia intereses de distinta naturaleza de los países receptores de inmigrantes.

Una vez más, falta una reflexión serena sobre las metas del desarrollo en el espacio complejo de una globalización cada vez más confusa y nuestras responsabilidades como país donante, que van mucho más allá de unas acciones en materia de cooperación internacional notablemente insuficientes para procurar una mejora sustancial en las condiciones de vida de amplias capas de población. Al mismo tiempo, debemos evitar la transmisión de una cultura unívoca y unas referencias económicas y culturales dominantes en las iniciativas que se llevan a cabo.

Las políticas de codesarrollo deben trascender el corto plazo, las tentaciones de inmediatez y el deseo de mostrar resultados publicitarios, si pretenden generar transformaciones sustanciales en los distintos espacios determinantes de las relaciones humanas, bien sea a nivel de colectividades y regiones, de gobiernos locales y regionales, en las asociaciones y organizaciones comunitarias, y en la propia acción de los Estados. Como señala, Christophe Daum, *“es en el largo plazo en el que se juega el desarrollo de los países de origen y un reparto equitativo de las riquezas mundiales”*, a través de la búsqueda de espacios de innovación en campos como la participación grupal, la creación de entidades asociativas, el fortalecimiento de redes de apoyo mutuo, la puesta en marcha de nuevas formas de economía social, la gestión de la diversidad cultural así como los foros interreligiosos y multiconfesionales. Esperemos que en España se comprenda esta exigencia de trascender los numerosos oportunismos que están acechando las incipientes prácticas de codesarrollo que se están llevando a cabo, entendiendo las enormes potencialidades que una vez más se abren desde la cooperación descentralizada.