

Co-desarrollo, ¿los riesgos de una tendencia?

Enric Royo

Coordinador del Programa Desarrollo y Cooperación, Fundació CIDOB

Barcelona, 16 de septiembre de 2008

Antes de que acabe este año 2008 se aprobará la primera estrategia sectorial de la cooperación catalana. Podría sorprender a priori que sea el codesarrollo el tema elegido para esta primera estrategia sectorial, antes que sectores tradicionalmente prioritarios como la salud, la educación o el medio ambiente. Sin embargo, no resulta extraño que Cataluña tome la delantera en un documento que ha de establecer una política pública de codesarrollo, puesto que es precisamente la comunidad pionera en la recepción e implementación de un concepto acuñado en Francia a mediados de los noventa. Tampoco lo es el proceso seguido, con el encargo y elaboración previos de un libro verde que recoja lo sustancial de un debate que genera no pocas reservas, o cuanto menos plantea aún muchas cuestiones por resolver.

La incorporación en las políticas públicas del codesarrollo es un proceso que dura ya una década. El debate es fruto del encuentro en un mismo escenario de dos ámbitos políticos y sociales, el campo de las políticas migratorias y el de las políticas de [cooperación al] desarrollo. Existe un tercer campo que también juega, el las políticas de integración social de los inmigrantes en los países de acogida.

Los distintos niveles de la administración pública, desde la Unión Europea, hasta los gobiernos autonómicos y locales, han contribuido, de maneras muy diversas, a la dialéctica entorno al codesarrollo, su significado, su aplicación práctica, así como las distintas visiones que se tiene del concepto, ya sea desde el campo de las migraciones o desde el de la cooperación al desarrollo. Si bien es el primero el que aborda el nexo migraciones y desarrollo como codesarrollo tal cual lo conocemos hoy, va a ser el campo de la cooperación el protagonista de los mayores y más interesantes debates. Ello es debido a que está suponiendo una revisión de términos y estrategias que afecta al papel de las ONGD, a su relación con las comunidades beneficiarias, además de la aparición de nuevos actores protagonistas, como son las asociaciones y colectivos de inmigrantes. En definitiva, se está poniendo en cuestión el mismo concepto de *co*-operación.

El escenario europeo no ha servido para poner en común un modelo de codesarrollo. La falta (buscada) de concreción ha permitido que cada país asumiese su propia interpretación, que se entienda tanto como una nueva manera de hacer políticas de cooperación como una vía para regular y controlar los flujos migratorios, en ocasiones de manera conjunta.

Una de las consecuencias de la laxitud de ese marco europeo se observa en el caso español, donde el codesarrollo se aplica de manera muy diversa, tal como demuestra el análisis de las estrategias país de la cooperación española. A ello contribuye en parte la doble presión que caracteriza la incorporación del codesarrollo en las políticas públicas en España. Por un lado, la ejercida desde la UE con la necesidad de establecer una mejor gestión de flujos migratorios, y por el otro, la ejercida desde la sociedad civil y la cooperación descentralizada, con la voluntad de asociar a los colectivos de inmigrantes como actores de cooperación y desarrollo. El doble uso, como gestión de flujos y como política de cooperación, genera no pocas dificultades en conseguir consensos necesarios y coherencia entre las diversas políticas que confluyen.

En el caso catalán, en cambio, el proceso es menos tensionante, pues se basa en recoger las experiencias previas que ya se venían dando en los ámbitos de la cooperación municipal y de iniciativas de colectivos de inmigrantes. La adopción de un significado y otro y la consiguiente elaboración de políticas, va a depender de los ámbitos competenciales de cada administración. Por eso en Cataluña y en el ámbito local, al igual que ocurre en el seno de Naciones Unidas, se enfatiza más el papel del inmigrante-

individuo o el colectivo-diáspora mientras que los gobiernos estatales plantean, como el francés, el papel esencial del Estado (de los Estados, tanto del norte como del sur).

La superposición de los distintos marcos va a tener implicaciones importantes, tal como se observa en el caso del papel de las comunidades y colectivos de inmigrantes. Codesarrollo nace como un concepto para vincular comunidades de origen con destino y tiene por objetivo implícito el fortalecimiento de los colectivos de inmigrantes en las sociedades de acogida. Pero en muchos casos, esta propuesta ha servido para convertir a los colectivos inmigrantes y/o al inmigrante individual en agentes 'obligados' del desarrollo de su país de origen. Parecería que cualquier inmigrante tiene la responsabilidad de participar en proyectos de ayuda al desarrollo de su país de origen, al margen de sus circunstancias y deseos. Algunos debates sobre el papel de las remesas, por ejemplo, parecen ir en esta dirección.

Quedan sin embargo aún importantes interrogantes por resolver en el debate, algunos de ellos de calado pues conforman la justificación de la utilidad de adoptar modelos de codesarrollo, y ciertas líneas de trabajo asociadas. La estrategia catalana de codesarrollo sin duda va a tener que enfrentarse a estos debates y darles respuesta.

Uno de ellos es el nexo entre migración y pobreza, excesivamente simplificado en el debate de codesarrollo. Otro aspecto relacionado con el anterior es el papel de las remesas, y ligado a éste, en tercer lugar, el rol de las políticas públicas de los Gobiernos de los gobiernos de países del sur. Parece existir evidencia en que las migraciones no surgen por situaciones de pobreza, ni son los emigrantes principalmente pobres. De la misma manera parece empezar a evidenciarse que las remesas no son recibidas por las familias pobres, por lo que es difícil que se transformen en instrumento de reducción de la pobreza. Para salvar este escollo se aborda la cuestión de las remesas colectivas. Sin embargo pasar de lo individual a lo colectivo nos lleva directamente a cómo se entienden estos conceptos en los muy diversos contextos en que se toma la decisión de migrar, y en los espacios de relación entre comunidades de origen y diásporas.

Abordar el sentido y significado de lo comunitario en origen es vital, y los contextos africanos y latinoamericanos podrían ser divergentes. Es por ello necesario avanzar en estudios empíricos que muestren de manera comparada los resultados de los diversos proyectos de codesarrollo que se están llevando a cabo en América Latina -principalmente por la cooperación española, fruto de los flujos migratorios mayoritarios que recibe España-, y en África Subsahariana -más abundantes en la cooperación catalana en su ámbito local, y similar al modelo francés-.

Hacer de las remesas el eje central de los debates en cuanto al nexo migraciones y desarrollo tiene sus peligros. Ciertamente, como volumen de flujos económicos entre países de destino a países de origen de los inmigrantes no resisten comparación con el flujo económico que supone la Ayuda Oficial al Desarrollo. Ahora bien, no porque sean un volumen inmensamente mayor son los flujos económicos más pertinentes sobre los cuales basar el desarrollo de un país. El peligro se encuentra en sustituir las responsabilidades estatales y públicas por las iniciativas de carácter privado por mucho que se "colectivicen".

En este sentido, no debiéramos asistir a la entronización de las remesas (individuales o colectivas) como sustitutivo de la ayuda oficial al desarrollo, de la misma manera que en su momento convertimos a ésta última en sustituta de la financiación del desarrollo por parte de los Estados del sur. Aun cabiendo la posibilidad de promover iniciativas que potencien el impacto de las remesas en el desarrollo de los países de origen, la cooperación internacional tiene aún por objetivo la reducción de la pobreza, y los Estados siguen siendo actores centrales y los responsables últimos de las políticas públicas de desarrollo.

Finalmente, sería sumamente valioso que la intensidad del debate sobre el concepto y las políticas de codesarrollo que se ha dado en el marco del nexo migraciones y desarrollo tuviera el mismo eco en otros ámbitos políticos. Como señalan desde CONCORD, la Confederación Europea de ONG de ayuda y desarrollo, limitar el vínculo al nexo desarrollo-migraciones puede tener efectos negativos en el primer elemento del binomio. "Relacionar políticas de desarrollo y migraciones presenta un claro riesgo de minar la atención en el objetivo de erradicar la pobreza y las desigualdades en los países más pobres. Europa no puede vincular el destino de la ayuda para países en desarrollo con los avances en migración legal o ilegal y readmisiones. Aunque los Estados miembros de la Unión Europea puedan alcanzar acuerdos migratorios con terceros países, estos no deberían ser una condición para la cooperación al desarrollo".

Así, sería especialmente interesante que dichos vínculos y debates se llevara a cabo de la misma manera, y con mayor énfasis si cabe por parte de todos los actores implicados, en las políticas comerciales, agrícolas o financieras, que también vinculan países de origen y destino migratorio; y países desarrollados con países en desarrollo. Con ello, sin duda, lograríamos resituar en el centro de la agenda internacional de desarrollo el inicial concepto de *co*-desarrollo.

Nota: La presente opinión está basada en las conclusiones del artículo Pinyol, G y Royo, E. *El concepto de codesarrollo en las políticas públicas: una historia inconclusa*, de próxima aparición en la publicación que recogerá las ponencias del Primer Congreso Internacional de Codesarrollo, Lleida 16-19 abril de 2008.

