

Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador

Joan LACOMBA-VÁZQUEZ
joan.lacomba@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Alexis CLOQUELL-LOZANO
alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
San Vicente Mártir (España)

Development policies in the migration context. Coherence and contradictions in a two Programme Spanish Codevelopment in Colombia and Ecuador

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Migración internacional y desarrollo
en la agenda de las Naciones Unidas
y en el marco de la Unión Europea**
- 3. El codesarrollo en España**
- 4. Políticas migratorias y políticas de desarrollo nacional
en Colombia y Ecuador**
- 5. Los programas españoles de codesarrollo
en Colombia y Ecuador**
- 6. Discusión y conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador

Joan LACOMBA-VÁZQUEZ
joan.lacomba@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Alexis CLOQUELL-LOZANO
alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
San Vicente Mártir (España)

Development policies in the migration context. Coherence and contradictions in a two Programme Spanish Codevelopment in Colombia and Ecuador

Citar como:

Lacomba-Vázquez, J., Cloquell-Lozano, A. (2017). Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 50-74

Resumen

La incidencia de las migraciones en el desarrollo ha venido centrando una parte significativa de los debates en el ámbito de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, diferentes países han diseñado en los últimos años nuevas políticas e implementado programas orientados a lograr un efecto positivo de la migración sobre el desarrollo. Sin embargo, estas nuevas acciones no se habrían configurado en el marco de una reconsideración y revisión real de las conexiones entre políticas migratorias y políticas de desarrollo. La nueva política de codesarrollo se planteó como una manera de resolver este déficit, pero sus resultados han sido objeto de numerosos cuestionamientos. En este artículo abordamos, desde la perspectiva de coherencia de las políticas de desarrollo (CPD), dos experiencias impulsadas desde España en Colombia y Ecuador para mostrar algunas de esas contradicciones. El análisis de las lógicas subyacentes a ambos dispositivos, y los resultados de su implementación, desvelan las divergencias entre la idea original del codesarrollo y su práctica, así como la dificultad para articular intereses notablemente divergentes.

Palabras clave: migraciones, desarrollo, codesarrollo, políticas, Colombia, Ecuador.

Cite as:

Lacomba-Vázquez, J., Cloquell-Lozano, A. (2017). Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 50-74

Abstract

The migration incident in development has been focusing a significant part of the debates in the international cooperative sphere. Simultaneously, many different countries have designed in the latest years new policies and introduced programmes orientated to reach a positive effect of migration relating to development. However, these new actions wouldn't have formed in the frame of a real reconsideration and inspection of connections among migration and development policies. The latest codevelopment policy was planned as a way of solving this shortfall, but their results have been the object of studies of many questions.

In this article, it is broached from the policy coherence for development viewpoint two experiences inspired from Spain in Colombia and Ecuador, to show some of these contradictions. The analysis underlying logistics to both devices and the implementation results reveal the divergence between the development original idea and its practice, as well as the trouble to bring together considerably divergent interests.

Keywords: migration, development, codevelopment, policies, Colombia, Ecuador.

1 Introducción

Aunque ni las agendas *ante* ni *post* Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 han incorporado la cuestión migratoria, esta sí ha estado presente de forma significativa durante los últimos años en los debates en torno al desarrollo protagonizados por las mismas Naciones Unidas y otros grandes organismos internacionales y su toma en consideración se ha convertido en una reivindicación para muchas organizaciones sociales en el marco del Foro Global sobre Migración y Desarrollo. Las implicaciones del vínculo entre migración y desarrollo han estado también cada vez más presentes en los debates académicos y se han plasmado en el ámbito de las políticas de los Estados, tanto de origen como de recepción de migrantes y refugiados. En el ámbito más académico se ha ampliado notablemente la discusión en torno a la complejidad de los vínculos entre las migraciones y el desarrollo; se problematiza, así, en mayor medida, dicha vinculación y se hace un mayor hincapié en la multidimensionalidad y no necesaria unidireccionalidad de la relación entre ambos (Sørensen, Van Hear y Pedersen 2002). En cuanto al ámbito de las políticas públicas, se ha tendido a otorgar una mayor importancia a los efectos de la migración en el desarrollo —en especial, en relación con el impacto económico de las remesas— y, en algunos casos, se ha recurrido al concepto de codesarrollo para denominar los nuevos dispositivos que han tratado de reforzar o vehicular dicho vínculo. Así ha ocurrido en España y en varios de los países de origen de la inmigración asentada en este país, como en los casos de Colombia y Ecuador.

En este contexto también se ha generado una mayor conciencia en torno a los efectos directos e indirectos que las políticas migratorias tienen sobre el desarrollo de los países de origen y destino. Para los países de origen, las políticas migratorias de los países de destino inciden en las posibilidades de emigración de sus nacionales; orientan y operan en la selección de los potenciales migrantes y tienen efectos sobre los envíos de remesas, entre otros. Para los países de destino las políticas migratorias responden al encaje de los flujos dentro de su modelo de desarrollo y necesidades del mercado de trabajo y tratan de modelar los flujos mediante el establecimiento de filtros y restricciones. Al mismo tiempo, los países de origen han diseñado, en muchos casos, sus propias políticas migratorias, dirigidas a sus emigrantes y a sus, cada vez más frecuentes, inmigrantes y tratan crecientemente de conectar dichas políticas con sus propias políticas nacionales de desarrollo. Así, el Estado español, con la colaboración de Administraciones intermedias y organizaciones no gubernamentales, impulsó o apoyó planes de codesarrollo en Colombia y Ecuador. Al mismo tiempo, los Gobiernos de esos dos países diseñaron políti-

cas propias en los ámbitos del desarrollo y de la migración, como las contenidas en el programa Colombia Nos Une, en el primer caso, o en el Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, en el segundo, acompañados de dispositivos de retorno y reinversión de capital económico y humano.

En este artículo nos proponemos revisar, mediante el análisis de fuentes secundarias, cómo se han venido articulando políticas migratorias y políticas de desarrollo a partir de dos de los principales programas desplegados en los últimos años (el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia en el caso de Ecuador y el Programa de Migración Laboral Temporal Circular en el caso de Colombia), desde el punto de vista de la coherencia entre políticas orientadas al desarrollo (CPD) en el contexto de la cooperación internacional y los flujos migratorios entre España y los dos países señalados. En el artículo se pretende mostrar los límites hallados pero también alumbrar posibles vías para el futuro y ayudar a resituar el propio debate sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo.

Nuestra principal hipótesis es que siguen existiendo importantes divergencias entre unas y otras políticas y entre los intereses de los países de origen y el país de destino de la migración.¹ El papel de bisagra que debería haber desempeñado el codesarrollo entre las políticas migratorias y de cooperación para el desarrollo se habría enfrentado al desencuentro entre ambas esferas, las dudas en torno al propio término, la ausencia de prácticas experimentadas que pudiesen actuar como referente o la falta de coordinación con las políticas de los propios países de origen de las migraciones.

Para abordar todas estas cuestiones, en el segundo epígrafe del artículo analizamos cuál ha sido el papel que algunos de los organismos multilaterales más significativos han otorgado en los últimos años a las migraciones en relación con el desarrollo, considerando las iniciativas tomadas en este terreno. El tercer epígrafe se centra en revisar la política española de codesarrollo y se muestra cómo se ha abordado esta nueva política y su evolución hasta su práctica desaparición en un breve período de tiempo. A continuación, el cuarto epígrafe muestra los cambios introducidos por los países de origen (Colombia y Ecuador) en sus propias políticas de desarrollo y migraciones y la atención prestada por estos al codesarrollo. En el quinto epígrafe del artículo hacemos balance de los dos grandes proyectos españoles en el ámbito del codesarrollo implementados en Colombia y Ecuador; se incide en las contradicciones de estos respecto a las políticas en las que se enmarcan. Finalmente, procedemos a discutir los principales hallazgos del artículo y a extraer una serie de conclusiones que pueden ayudar a replantear las políticas y acciones en el ámbito del codesarrollo.

1 Véase al respecto el reciente trabajo de Sørensen (2016) en relación con las políticas danesas.

2

Migración internacional y desarrollo en la agenda de las Naciones Unidas y en el marco de la Unión Europea

En la actualidad no cabe duda de que las migraciones internacionales constituyen una dinámica clave dentro de lo que representa el proceso de la globalización. En este escenario de descentralización, glocalismo y atención a la multidimensionalidad del desarrollo, como apuntan Escrivá y Ribas (2004), los movimientos internacionales de población se erigen como un potente motor de transformación. Precisamente, en las últimas décadas, el vínculo migración-desarrollo ha tomado una notable relevancia en la agenda política; se llega a comprender muchas agencias internacionales, instituciones supranacionales y Gobiernos nacionales que la migración internacional es una parte integral del proceso de desarrollo y del funcionamiento de las economías modernas.

En el marco del sistema de las Naciones Unidas, este interés lo vemos reflejado por primera vez en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo en septiembre de 1994. En ella se adoptó un programa de acción en el que se solicitó el esfuerzo de instaurar políticas en este ámbito que impliquen una mayor cooperación entre los Estados. A raíz de ello, han ido incrementándose constantemente el número de procesos consultivos regionales (RCP, por sus siglas en inglés) sobre cuestiones relativas a la migración; en numerosas ocasiones se ha contado con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A fin de seguir prosperando en un debate más exhaustivo sobre las migraciones internacionales, se constituyó, a finales de 2003, la Comisión Mundial sobre la Migración Internacional (CMMI), encargada de presentar recomendaciones al secretario general de las Naciones Unidas y a los Gobiernos. En respuesta a tal demanda, la CMMI presentó el informe *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar* (2005), en el que identificó, entre los seis principios básicos, la necesidad de disponer de una mayor capacidad, coherencia y cooperación en cuestiones migratorias. En abril de 2006, en respuesta a las recomendaciones del CMMI, se creó el Grupo Mundial sobre Migración (GMG, por sus siglas en inglés), que reúne, en la actualidad, a los directores de 18 agencias internacionales con la finalidad de promover una aplicación más amplia de las normas e instrumentos internacionales en materia de migración y de estimular la adopción de enfoques más coherentes y coordinados conjuntamente con Gobiernos e interlocutores sociales. En septiembre de ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicó una sesión de alto nivel a debatir los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo.² En esta reunión, los participantes

2 Asamblea General (A/61/515).

coincidieron en señalar la importancia de la migración internacional como un vector de desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino, siempre y cuando fuera acompañada de políticas apropiadas. Al mismo tiempo se expresó el deseo de incorporar las cuestiones relativas a la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales, incluso en las estrategias encaminadas a reducir la pobreza y en la consecución de los ODM. Sin embargo, también se advirtió de la necesidad de no considerar la migración internacional en sí misma como una estrategia de desarrollo a largo plazo.

A raíz de las propuestas del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (HLD en inglés), y con el objetivo de impulsar el debate, se constituyó en 2007 y celebró en Bélgica el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés). A partir de entonces, este foro viene celebrándose cada año y constituye una plataforma para el diálogo y la cooperación; no obstante, aunque tiene un carácter voluntario y no vinculante, recoge de manera abierta las aportaciones de los Estados miembros, representantes de los organismos internacionales, así como las voces de los representantes de la sociedad civil y el sector privado. En 2009, el GFMD celebrado en Atenas, bajo el título de «Integración de las Políticas Migratorias en las Estrategias del Desarrollo para el Beneficio de Todos», recomendó la necesidad de que hubiera una mayor coherencia política y coordinación a nivel nacional entre ministerios y agencias relevantes a la hora de integrar la migración en la planificación de las estrategias nacionales de desarrollo. Fruto de esa demanda, el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en octubre de 2013,³ reitera en su declaración final que la migración internacional debe ser tratada como una cuestión intersectorial y abordarse de forma coherente y equilibrada; el desarrollo se integra con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental. Sobre ello, se expone la decisión de seguir trabajando en pro de un programa más eficaz, lo que mejora la cooperación a nivel regional y mundial, el desempeño de las instituciones y los marcos existentes. Al mismo tiempo también se reconoce la importante contribución de la migración al logro de los ODM y se insta a que, en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015, ello sea tomado en consideración.

Sin embargo, aunque la cuestión del vínculo migración y desarrollo ha ido cobrando con el paso del tiempo un mayor protagonismo en el discurso de la comunidad internacional, podría decirse que su relevancia en la agenda del desarrollo humano sigue siendo secundaria. Si bien, por un lado, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*,⁴ siguiendo las propuestas y recomendaciones del FGMD, supuso un avance significativo en esta materia respecto a la Declaración de la Cumbre del Milenio (2000),⁵ al resaltar la movilidad humana como un componente del desarrollo, por otro lado,

3 Asamblea General (A/RES/68/4).

4 En 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó este informe bajo el título de *Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano*.

5 Asamblea General (A/RES/55/2*).

la Agenda Post-2015, conocida como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁶ no constituye una respuesta firme a los desafíos actuales que presenta la migración internacional y especialmente su vinculación con el desarrollo. En este sentido, entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas establecidas en el plan de acción para los sucesivos quince años, la migración aparece en un segundo plano en varias metas. De hecho, se expone en la meta 10.7, cuando se habla de facilitar la movilidad de manera ordenada, segura y responsable, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. De este modo, de manera evidente, el Grupo de Trabajo Abierto,⁷ encargado de proponer el conjunto de ODS a la Asamblea General de Naciones Unidas, ha hecho caso omiso al compromiso adquirido en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y a las propuestas de los procesos preparatorios de carácter consultivo, como es el caso, por ejemplo, del informe⁸ presentado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG, por sus siglas en inglés).

En cuanto al marco de la Unión Europea (UE), las discusiones, las políticas y las acciones emprendidas en torno al vínculo migración y desarrollo han estado ligadas, en buena medida, al término «codesarrollo». Su irrupción en Francia en los años noventa, a raíz de la propuesta de Sami Naïr⁹ de vincular estrechamente la política de inmigración y de cooperación, y su materialización con la creación en 1998 de la Delegación Interministerial para el Codesarrollo y las Migraciones (Micomi), órgano encargado de impulsar la política de codesarrollo del Gobierno francés, sentó las bases de un modelo de cooperación horizontal más efectivo que involucra a los inmigrantes en los procesos de desarrollo de sus países de origen.¹⁰ Sin embargo, la nueva formulación o construcción política del codesarrollo ha estado sometida también a discusión y ha generado debates en torno a su empleo como elemento de control de los flujos migratorios, así como su alineamiento con la visión predominante de los países del Norte en torno al vínculo entre migración y desarrollo, es decir, la idea —y el resultado esperado— de que un mayor desarrollo en los países del Sur podría contribuir a una reducción de la migración hacia los primeros (Cortés 2010, p. 143).

No obstante, la institucionalización del término «codesarrollo» en el marco de la política exterior francesa se convirtió rápidamente en objeto de atención y referencia para la UE. De hecho, este planteamiento no tardó en ocupar un espacio en la política común en materia de asilo y migración de la UE, establecida en el Consejo Europeo de Tampere (1999). Ya desde entonces, como señala Gortázar (2009), fue ganando fuerza la idea de vincular la política comunitaria de inmigración a la política exterior de la UE.

El resultado ha sido que los diversos y sucesivos comunicados de la Comisión Europea, así como los diferentes instrumentos impulsados de asistencia técnica y financiera a terceros países (entre

6 Asamblea General (A/RES/70/1).

7 Asamblea General (A/68/970).

8 Las propuestas están recogidas en el informe *Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo* (2013).

9 Ministère des Affaires Étrangères (1997). *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*.

10 Como resultado de ello, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) firmó varios convenios de codesarrollo con los gobiernos de Malí, Senegal, Marruecos y Comoras.

otros, el Programa Aeneas [2004-2006] y el Programa Temático Migración y Asilo [2007-2013]), ha evidenciado el interés de la UE por vincular el codesarrollo con la gestión y el control de los flujos migratorios, más que en la promoción del desarrollo de los países de origen. En este contexto, como apunta Condamines (1998), existe una cierta incongruencia en el papel que desempeñan los Gobiernos occidentales, al proponer desde el discurso oficial una política de codesarrollo pero ejecutar en la praxis una política migratoria cada vez más restrictiva.

Las dudas en torno a la concepción del codesarrollo y las polémicas generadas en torno a su posible instrumentalización como fórmula de control de los flujos, así como las dificultades asociadas a su implementación, habrían provocado un progresivo abandono de este. De hecho, en la actualidad, el término «codesarrollo» ha sido sustituido en la agenda comunitaria por la expresión «migración y desarrollo», al igual que en otros muchos foros, donde el codesarrollo parece haber perdido su atractivo inicial.

En cambio, uno de los principales avances significativos en la materia ha sido el compromiso político de la UE en promocionar la CPD, establecido en el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006)¹¹ y reafirmado en el Programa para el Cambio (2011).¹² En esta línea el ámbito de la migración se presenta como uno de los cinco desafíos prioritarios de la CPD. Desde entonces, la Comisión Europea supervisa el progreso de la CPD en la UE y hace públicos sus resultados a través de un informe que se publica de manera bienal. Respecto al vínculo sobre migración y desarrollo, en el Informe de 2015¹³ se señalan tres requisitos imprescindibles en la implementación de la CPD en materia migratoria: tener en cuenta la cuestión del desarrollo en la políticas sobre migración y movilidad a nivel de la UE y de los Estados miembros, impulsar medidas que garanticen la CPD y que estén vinculadas con otras áreas de políticas internas y externas y que la cooperación para el desarrollo con terceros países no se vea perjudicada negativamente por políticas migratorias llevadas a cabo. Asimismo, en términos de prioridades en relación con la CPD, cabe indicar que, hasta la fecha, los esfuerzos en este ámbito se han centrado en impulsar medidas para facilitar la migración legal y la migración circular; promover el desarrollo de los países de origen través del impacto de la migración a la UE, bajo la dimensión exterior de la política migratoria, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés)¹⁴ y la agenda del desarrollo, y promover los derechos humanos de los inmigrantes y la igualdad de género.

No obstante, al observar la andadura de la política comunitaria en esta materia en los últimos quince años, no es difícil vislumbrar la falta de armonización y operatividad de medidas encaminadas al establecimiento de sinergias positivas entre la migración y el desarrollo que supongan ventajas para los países de origen de los inmigrantes (Gortázar 2009). Por el contrario, en el marco del

11 *Diario oficial de la Unión Europea* (2006/ C 40/01).

12 Comisión Europea. COM (2011) 637 final.

13 Comisión Europea. SWD (2015) 159 final.

14 Comisión Europea. COM (2005) 390 final.

GAMM, la mayoría de los instrumentos creados han ido encaminados a combatir la migración irregular y facilitar la movilidad de la migración altamente cualificada con la finalidad de satisfacer la demanda laboral del mercado comunitario, algo en lo que en España no constituye una excepción.

3 El codesarrollo en España

El codesarrollo en España tuvo en sus orígenes como referente fundamental el modelo francés descrito. En cambio, y a diferencia de Francia, en este país la construcción del codesarrollo también se ha visto influida, como señalan Pinyol y Royo (2010), por la dialéctica entre el campo de las políticas migratorias y el campo de la cooperación al desarrollo y el papel de las diferentes Administraciones implicadas, con diferencias significativas en los enfoques en función del organismo competente encargado de elaborar y poner en marcha los programas de codesarrollo: el Gobierno central impulsó el codesarrollo como una nueva modalidad de cooperación para el desarrollo desde la propia Aecid; algunas Administraciones autonómicas fueron especialmente activas en apoyar el codesarrollo en sus políticas territoriales de cooperación e inmigración (los casos, sobre todo, de las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña o la Comunidad Valenciana¹⁵ pero también comunidades más pequeñas como la comunidad autónoma de la Región de Murcia con la implementación del mismo Proyecto Cañar-Murcia) y algunos grandes entes locales, como el Ayuntamiento de Madrid,¹⁶ crearon sus líneas particulares de actuación y convocatorias para la financiación de proyectos de codesarrollo. Al mismo tiempo, las asociaciones de inmigrantes y ONGD han tenido un papel especialmente activo en este ámbito con la formulación de numerosos proyectos, aunque las relaciones entre unas y otras organizaciones no han estado exentas de tensiones y conflictos y su concepción del codesarrollo nunca ha sido homogénea (Sanmartín 2011). El resultado ha sido una pluralidad de planteamientos y prácticas, de acuerdo con competencias e intereses muy diversos y, en ocasiones, contradictorios.

Tratándose de un concepto polisémico, como lo define Cortés (2006), o híbrido, según Giménez (2004), que parte de la base teórica que sustenta el vínculo positivo entre la migración y el desarrollo, el ámbito académico sí ha coincidido en destacar que la fuerza del codesarrollo radica en la idea del beneficio mutuo (Malgesini 2001; Giménez 2002); se incide en la necesidad de considerar el fenómeno migratorio como una oportunidad para el desarrollo de los países vinculados por la migración y se entiende el codesarrollo como un desarrollo compartido y coparticipado (Giménez *et al.* 2006).

15 Sobre el papel de la Comunidad de Madrid, véase el libro de Carlos Giménez *et al.* *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias* (Madrid, Catarata, 2006). Sobre el impacto de las políticas de codesarrollo en Cataluña, véase Eva Ostergaard (2011). «Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain». En: *Ethnic and Racial Studies* 34(1):20-39. En cuanto a la Comunidad Valenciana, véase un balance crítico en Joan Lacomba *et al.* (2014). «Immigrant Associations and Co-development Policies. Among the Opportunities for Strengthening and the Risks of Cooptation in the Case of Valencia Region (Spain)». *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26(5):1852-1873.

16 Véase la activa participación del Ayuntamiento de Madrid en el ámbito del codesarrollo a partir del texto de Carmen Olabarría (2009). «El papel de los actores públicos en el codesarrollo: el Ayuntamiento de Madrid». En: VV. AA. *El codesarrollo y su gestión: haciendo camino al andar*. Madrid: Cideal, pp. 111-137.

Respecto a ello, la primera referencia oficial al término en España la podemos encontrar en la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre los derechos y libertades de los extranjeros. Sin embargo, como señala Gómez Gil (2005), su aparición no deja de ser más que una simple mención. En realidad, el codesarrollo tomó notoriedad a partir de su incorporación en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan Greco), aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2001. Aunque este programa fue posteriormente derogado con el cambio de Gobierno, su enfoque no se aleja demasiado del modelo francés y se toma como referencia las directrices del Tratado de Tampere (Cloquell 2013).

Sin embargo, pese a sus orígenes en la esfera de las políticas migratorias, no cabe la menor duda de que es, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, donde el codesarrollo adquiere una mayor notoriedad y presencia en el discurso oficial. En este marco, el término es adoptado en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012. La aparición del término en el primero de ellos, como señala el Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI), viene marcada por su carácter experimental y la puesta en marcha de diferentes planes piloto. En el plan se contempla la política de codesarrollo en el marco de un modelo multilateral, en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Desde esta perspectiva, la CPD se entiende como un ámbito de responsabilidad compartida entre la política de cooperación y la política migratoria. En el plan se contemplan varias líneas de acción orientadas por el enfoque del codesarrollo: fomento del desarrollo en origen, impulso e implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo, fomento del retorno voluntario, canalización de las remesas y su uso productivo. Asimismo, a efectos de priorizar regiones y de establecer las estrategias de codesarrollo, en el plan director se toma en consideración como criterio el volumen de los flujos migratorios procedentes de Marruecos y Ecuador. Sin embargo, en los sucesivos planes directores de la cooperación española, se abandona este criterio y, por tanto, se deja de dar prioridad a las acciones de codesarrollo en países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España.

A raíz del Plan Director 2005-2008, el Consejo de Cooperación al Desarrollo acordó, en marzo de 2005, la elaboración de un trabajo participativo y reflexivo en torno al codesarrollo. Esta labor fue asignada al Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo, creado expresamente con la finalidad de alcanzar un consenso sobre el alcance del término y sus ámbitos de aplicación. Los dos informes emitidos por este grupo, uno a finales de 2005 y otro a finales de 2007, comparten que las acciones propias del codesarrollo actúan en el espacio transnacional, se ubican entre la política de cooperación y

la de migración y, coincidiendo con las líneas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010, se vincula el co-desarrollo con la integración del inmigrante en el país de acogida (Cloquell 2013).

Fruto de dichos trabajos, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, elaboró en 2008 un documento marco titulado *Principales líneas de actuación en Migración y Desarrollo*, en el que se formulan una serie de medidas para impulsar la participación de la diáspora en el desarrollo de los países de origen. Sin embargo, para Pinyol y Royo (2010), este documento no presentaría nada novedoso, además de adoptar un enfoque muy reduccionista del término «codesarrollo».

A diferencia del anterior, en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se presenta el codesarrollo como un objetivo general de la prioridad sectorial «Migración y Desarrollo», al mismo tiempo que la CPD aparece como uno de los ámbitos estratégicos de intervención. En este marco, la promoción del codesarrollo está ligada al diseño y puesta en práctica de políticas públicas migratorias, que dispongan de un carácter integral y contribuyan a la adecuada gestión de los flujos migratorios. En el propio documento se rechaza incluir como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) cualquier actividad orientada a promover el control y la regulación de la migración ya que, como añade, estas últimas constituirían un obstáculo para la implementación de las políticas de desarrollo.

Lejos de seguir avanzando en esta línea, el plan director, para el período 2013-2016, aleja todas las aspiraciones que, hasta la fecha, se habían depositado en el codesarrollo a la hora de materializar políticas públicas que adoptaran un enfoque integral del vínculo migración y desarrollo. Sin embargo, en relación con este ámbito, no todo son sombras y, entre las luces que aporta el plan, cabe destacar el compromiso político en adoptar el principio de CPD. De esta forma, y tomando como referencia el enfoque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷ y de la UE sobre esta materia, se señala la intención de trabajar sobre los cinco desafíos globales; entre ellos, cabe recordar la migración. Aun así, en la actualidad sigue existiendo una brecha importante entre el discurso oficial de la cooperación española y el compromiso político constatado a la hora de impulsar la CPD y su práctica se ha visto obstaculizada por la ausencia de un mandato definido y dotado de suficiente peso político para incidir, de manera efectiva, en la necesidad de que la visión del desarrollo se integre en las dinámicas de trabajo de la Administración General del Estado (Millán *et al.* 2012, p. 147).

En este sentido, partiendo de que la coherencia es un propósito al que solo se puede acceder de una manera imperfecta (Alonso, Aguirre y Millán 2010), no es difícil observar las inconsistencias o

17 Véase, entre otros los informes, *Policy Coherence for Development: An Update (2006a)*; *Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development (2006b)*, y *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries (2007)*.

contradicciones que existen entre la política migratoria del Estado español, más bien preocupada, en su dimensión exterior, en el control fronterizo y la propia política de cooperación al desarrollo y por cuyas líneas de acción retoman el axioma «el desarrollo de los países de origen reduce la migración»; alejándose así de los compromisos adoptados en la Conferencia de Monterrey (2002).

4 Políticas migratorias y políticas de desarrollo nacional en Colombia y Ecuador

Al mismo tiempo que desde España se impulsaron políticas migratorias y de desarrollo tendentes al codesarrollo, tanto Colombia como Ecuador diseñaron nuevos planes de desarrollo nacional donde la cuestión migratoria tuvo un papel relevante e, incluso, en el caso de Ecuador, se desplegó una ambiciosa política de migraciones dirigida a la diáspora ecuatoriana, en lo que podría considerarse como una nueva forma de gobernanza transnacional.

Como resultado de los cambios políticos y económicos operados en la última década, Colombia puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para Todos», donde las referencias a la migración se centran, sobre todo, en la migración laboral cualificada propia y aquella recibida en el país, mientras que las remesas de los emigrantes reciben una especial atención, aunque con un enfoque meramente economicista.

Vinculado, en parte, al Plan Prosperidad para Todos, el Estado colombiano impulsó también el programa Colombia nos une, dirigido a vincular a los colombianos en el exterior con el desarrollo del país y hacerlos sujetos participativos de las políticas públicas implementadas por el Estado. Dicho programa tenía como objetivos declarados los siguientes: generar iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre colombianos dentro y fuera del país y propiciar el aporte positivo de la migración a las problemáticas y necesidades reales del país; gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de Seguridad Social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas y facilidades para la homologación y convalidación de títulos; desarrollar acciones para promover la migración ordenada y regulada; promover acciones orientadas a propiciar un retorno en condiciones positivas para los colombianos que deciden regresar al país; y desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior.¹⁸

18 Por ejemplo, las denuncias de organizaciones sociales en torno al trato y las deportaciones de irregulares, como aparece reflejado en el informe elaborado desde la Coalición por las Migraciones y el Refugio (2012) con el título de «En el país de la ciudadanía universal. Informe sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011».

En cuanto a Ecuador, este Estado se ha caracterizado en los últimos años por mantener un papel muy activo, tanto en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país como en el diseño de una ambiciosa política migratoria que afectó incluso a la nueva Constitución de 2008, al incorporar el reconocimiento del derecho a la libre movilidad, lo que originó algunos debates en torno a la aplicación de este derecho a los inmigrantes de otros países en Ecuador. De hecho, Ecuador es uno de los países del mundo que ha avanzado en mayor medida en la construcción de una política migratoria integral (tanto como país de emigración como país de inmigración, y tanto de alcance interior como hacia el exterior) vinculada a un nuevo modelo de desarrollo económico y social; de este modo se ha convertido en un referente internacional en la materia, aunque tanto los nuevos inmigrantes (cubanos o haitianos) como los ya instalados desde hace tiempo en el país (colombianos o peruanos) no siempre han recibido por el Estado el trato demandado para los nacionales en el exterior.

Además de las referencias contenidas en el Plan Nacional del Buen Vivir en relación con la movilidad humana, el Estado puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM) 2007-2010, en el que se aborda de forma específica los vínculos entre migraciones y desarrollo, así como el papel clave de la migración para el nuevo modelo de desarrollo del país. En este sentido, el PNDHM contiene varios ejes destacados: el reconocimiento de los derechos de los migrantes como personas, la facilidad a las personas de alcanzar los medios para realizarse en virtud de su libertad de elección para conseguir un mejor nivel de vida o la creación de condiciones apropiadas para el caso del retorno que, además de ser voluntario, ha de ser también digno y sostenible.

En el nuevo plan se venía a destacar especialmente la importancia de la migración en el desarrollo del país y el papel de los propios migrantes, tanto retornados como en la diáspora exterior, en él. El plan iba incluso más allá en su nuevo enfoque de las migraciones; se daba cabida así a las nuevas realidades asociadas a la movilidad transnacional y a la idea de que los ciudadanos ecuatorianos disponen de un conjunto de derechos que pueden ejercer tanto en suelo nacional como en el extranjero. Esta nueva política migratoria del Estado ecuatoriano, dirigida, sobre todo, a la vinculación de la diáspora internacional con el desarrollo nacional, tuvo como principal instrumento el plan de retorno «Bienvenid@s a casa», impulsado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Secretaría Nacional del Migrante (Senami). Con dicho plan se pretendía favorecer, fundamentalmente, el ahorro de los migrantes (Banca del Migrante), su retorno mediante el asesoramiento y protección de sus derechos (Volver a Casa) y la inversión productiva (Fondo Cucayo).

Sin duda, la conexión de las políticas relacionadas con la migración (básicamente aquellas dirigidas al mantenimiento de los

19 Con la nueva política diaspórica del Estado colombiano se trata de buscar puntos de encuentro para borrar las fracturas aún existentes. Muestra de ello son los títulos de muchos de sus programas, con apelaciones simbólicas a la unión o al reencuentro: Colombia Nos Une, Es Tiempo de Volver o Plan de Retorno Positivo.

vínculos con la diáspora y el retorno de los emigrantes) con las políticas de desarrollo nacional ha sido mucho más estrecha en el caso de Ecuador que en el de Colombia. Ecuador es el único país de la región que diseñó un plan nacional con el cual se vinculaba directamente el desarrollo humano con la migración; en él se apostaba por el retorno y la inversión productiva de los emigrantes y se dotaba incluso a la cuestión de las remesas de una dimensión social y no solo material. Al mismo tiempo, esto se hizo en paralelo con la iniciativa del Estado por refundar las bases políticas y económicas del país, a la vez que se desplegaban nuevas formas de gobernanza (entre ellas, una ambiciosa estructura de política pública dirigida a la diáspora) y un nuevo enfoque en la concepción del desarrollo (la noción de «buen vivir»). En el caso de Colombia, las nuevas políticas migratorias adquirieron un tono distinto, de acuerdo con el trasfondo de la necesidad de reconciliación nacional tras décadas de conflicto,¹⁹ así como el carácter de la propia diáspora, más política y más cualificada que la ecuatoriana. Con una dependencia mucho menor de las remesas monetarias, la política colombiana ha tendido a orientarse especialmente a captar cerebros en el exterior e integrarlos dentro de una estrategia a medio plazo basada en el conocimiento y su integración con los sectores productivos, con un enfoque del desarrollo basado en la economía liberal de mercado.

5 Los programas españoles de codesarrollo en Colombia y Ecuador

Como resultado del nuevo enfoque de codesarrollo incorporado a las políticas migratorias y de cooperación para el desarrollo españolas, numerosas iniciativas han visto la luz tanto en Ecuador como en Colombia en la primera década de siglo.

En tanto que país considerado como prioritario para las políticas de codesarrollo españolas, Ecuador ha sido el escenario de la implementación de un larga lista de proyectos impulsados no solo por las diferentes Administraciones Públicas sino también por una gran diversidad de fundaciones, ONGD y asociaciones de inmigrantes que han contado con fondos públicos para ello, aunque solo el Proyecto Cañar-Murcia puede ser considerado como un proyecto de carácter oficial en función del grado de implicación de las instituciones españolas; en especial, de la propia Aecid y la Comunidad de Murcia. Entre los proyectos promovidos desde la sociedad civil española, podríamos referirnos, por ejemplo, a los impulsados por la Fundación Esquel (Programa de Codesarrollo entre la Provincia de Chimborazo y Madrid), la ONGD Acsud-Las Segovias (Proyecto Wipala para el fortalecimiento organizativo, educación intercultural y turismo comunitario con la población indígena ecuatoriana resi-

dente en el País Valenciano) o la Asociación Rumiñahui (Proyecto Casa del Migrante o Proyecto Redes, Remesas y Desarrollo).

Algo similar ha ocurrido en Colombia, aunque quizá en menor grado pues, en este país, el número de proyectos de codesarrollo implementados fue menor que en Ecuador, debido a la mayor inestabilidad que presenta el país en las zonas de origen de la emigración pero también al menor interés por parte de las instituciones gubernamentales colombianas en apoyar estas nuevas políticas. En Colombia el gran proyecto emblemático para las políticas de codesarrollo españolas fue el Programa de Migración Circular impulsado por la Unió de Pagesos que, aunque no puede considerarse estrictamente como un proyecto oficial, sí contó con importantes recursos públicos y el apoyo de instancias gubernamentales, como el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la propia Generalitat de Catalunya. No obstante, ha habido también otros muchos proyectos impulsados por otras instituciones, como universidades (es el caso de Himigra, Programa de Emprendimiento Hijos Migrantes con Remesas), o por las propias asociaciones de inmigrantes colombianos (proyectos como el de la asociación Aesco para el uso productivo de las remesas laborales o el de la asociación Aculco para la creación de microempresas entre mujeres vulnerables).

Todos los proyectos mencionados han recibido valoraciones desiguales en función de quién los ha juzgado, aunque muchos de ellos no han sido objeto de una evaluación sistemática, pero, tanto en Colombia como en Ecuador, los grandes programas orientados oficialmente son los que han recibido las mayores críticas, al hacer manifiestas de forma más clara las divergencias entre los objetivos declarados y los impactos alcanzados. Por ello, para el objetivo de este artículo tomamos únicamente los casos de los dos proyectos de mayor envergadura y cobertura oficial, y que forman parte de las iniciativas piloto que el Estado español impulsó para experimentar la viabilidad de estos nuevos planteamientos en los países por entonces prioritarios para la cooperación española, entre ellos Colombia y Ecuador:²⁰ el Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia y el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia (entre la región de Cañar en Ecuador y la región de Murcia en España).

El Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia se inició en 2006 por parte del sindicato agrícola catalán Unió de Pagesos (Unión de Agricultores) que, ya con anterioridad, había venido participando en las contrataciones en origen de mano de obra de diferentes países para el trabajo en el campo español. El Ministerio de Trabajo e Inmigración delegó así una parte de la ejecución de su política migratoria laboral en una organización sindical que adoptó un papel de intermediación entre la Administración Pública española y el Estado colombiano, de un lado, y entre los empresarios agrícolas y la población colombiana, de otro, con la financiación de la Aecid y la UE. El nuevo programa incorporaba

20 Los países seleccionados inicialmente fueron cuatro (Colombia, Ecuador, Marruecos y Senegal) aunque, en Marruecos, nunca llegó a implementarse un proyecto de codesarrollo específico, mientras que, en Senegal, la acción se limitó a un programa de escuelas taller.

algunas novedades respecto a los mecanismos de contratación en origen implementados hasta el momento; se presentaba como una iniciativa innovadora en el ámbito del codesarrollo. En el programa se contemplaba también la selección de campesinos colombianos que se desplazarían temporalmente a España para trabajar en las campañas agrícolas y que posteriormente retornarían a sus lugares de origen, tras haber recibido una formación como agentes de desarrollo en Europa y con el compromiso de vincularse a una serie de proyectos de desarrollo local puestos en marcha en sus comunidades de origen. La filosofía declarada del programa era, pues, articular las necesidades de mano de obra agrícola en España con las necesidades laborales de campesinos desocupados o con bajos ingresos en Colombia y la generación de beneficios económicos y sociales a ambos lados del Atlántico, una idea que podía acercarse a la incipiente noción de codesarrollo. El programa se desarrolló entre los años 2008 y 2012, período en el que se desplazaron a España varios miles de campesinos colombianos y en el que se financiaron más de un centenar de pequeños proyectos de desarrollo local en Colombia (proyectos de producción agrícola, comercialización de productos, creación de cooperativas, construcción de viviendas o proyectos comunitarios, como la construcción de una potabilizadora).

El programa fue adoptado por la Aecid como una experiencia piloto en codesarrollo y llegó a considerarse como una buena práctica en el ámbito de la migración laboral circular, incluso por parte de la OIM. Sin embargo, pese a su reconocido carácter modelico, el programa ha recibido importantes críticas, tanto en su dimensión implementada en España como en la implementada en Colombia. Respecto a la presencia de los trabajadores colombianos en suelo español, el programa fue cuestionado en relación con las condiciones de estancia de los migrantes. En cuanto a sus efectos en Colombia, el programa fue criticado por generar distorsiones y promover relaciones clientelares entre Administraciones locales, reclutadores y potenciales migrantes.

El trabajo de Olga Achón (2011), publicado bajo el ilustrativo título de *Importando Miseria*, relata la precariedad en las condiciones laborales y de vida de los temporeros colombianos en España, así como las limitaciones de sus derechos, libertad personal y movilidad a las que se enfrentan, sin apenas posibilidad de abandonar sus alojamientos. Por su parte, la tesis doctoral de Nuria Morelló en torno al PMLTC «muestra que existe un enfoque economicista e institucional que guía la experiencia, y revela cómo el reclutamiento de mano de obra en origen en Colombia y su suministro hacia la agricultura catalana se fusiona con procesos informales de contratación y otros factores extraeconómicos, como el clientelismo, el patronazgo andino y el asociacionismo campesino, que devienen claves en el negocio del reclutamiento de mano de obra a nivel global, e implementación de codesarrollo a nivel local» (2015, p. 3). El programa,

de acuerdo con la investigación citada, actuaría en realidad como un instrumento de control y regulación de flujos; se convertiría así en una experiencia de institucionalización de la migración y como una empresa migratoria, en un contexto de mercantilización de la cooperación y el codesarrollo (Morelló 2015, p. 139).

Podríamos decir que lo que comenzó siendo un programa de contratación en origen, iniciado como tal a finales de los años noventa, se fue transformando en un programa de codesarrollo cuando el nuevo marco político de la cooperación incorporó esta nueva modalidad a mediados de la primera década de siglo. Así, la incorporación al programa de una nueva dimensión de desarrollo en origen, y la formación de agentes de codesarrollo en España, permitió enmarcarlo como una nueva práctica en este ámbito y recibir un amplio apoyo institucional pero sin dejar de actuar al mismo tiempo como un instrumento en la gestión de flujos migratorios.

En cuanto al Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia, este arrancó en 2005 con la firma de un convenio bilateral entre España y Ecuador durante la XI Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana, en el marco del Plan de Cooperación Bilateral 2005-2008. El inicial objetivo consensuado del proyecto, aunque la iniciativa descansó en la parte española y su interés por desarrollar la nueva modalidad de cooperación incorporada en el plan director,²¹ fue poner en marcha una experiencia piloto de codesarrollo cuyas acciones se concretarían en las primeras fases del propio proyecto. Tras la fase de identificación y la realización de talleres en Ecuador y España, se concretó el objetivo general del proyecto (potenciar los efectos que las migraciones tienen en la mejora de las condiciones de vida en las sociedades de origen y destino) y tres objetivos específicos: mejora integral de las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población de Cañar, apoyándose en la presencia en la Región de Murcia de un número significativo de compatriotas; mejora de las condiciones de vida en general y de las oportunidades de promoción laboral y socioeconómica de los hombres y mujeres originarios del Cañar en la Región de Murcia; mejora del conocimiento sobre la realidad migratoria y generación de canales y mecanismos de información, comunicación y concertación entre actores en origen y destino.

El documento final del proyecto quedó, pues, formulado a finales de 2006 y contó con un período de tres años para su ejecución. En el proyecto se contemplaban dos componentes (productivo y social) y varios ejes de actuación (planificación física y ordenamiento territorial, recursos naturales, turismo comunitario y tejido productivo, para el eje productivo; mujer y desarrollo, y apoyo psicosocial, para el eje social). En el transcurso de su ejecución surgieron conflictos en las relaciones entre los diferentes actores implicados: Aecid, Senami, comunidad autónoma de la Región de Murcia, municipalidades de la Región de Cañar, organizaciones locales en Ecuador y asociaciones de inmigrantes ecuatorianos en España. La

21 En el Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo, se define el codesarrollo como una modalidad de cooperación para el desarrollo que se enmarcaría dentro del objetivo último de la cooperación española de luchar contra la pobreza mediante la promoción del desarrollo humano. Las acciones propias del codesarrollo —dice el documento— «han de contribuir al proceso de ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de las personas y buscan erradicar las situaciones de pobreza caracterizadas por la carencia de capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno».

tesis doctoral en torno al proyecto realizada por José Jodar cuenta cómo, «con fecha 31 de diciembre de 2010, el Proyecto Piloto de Codesarrollo Cañar-Murcia concluyó oficialmente, sin que exista un balance claro de los resultados conseguidos en el marco del mismo, ni por supuesto una relación fluida entre los distintos actores que han formado parte del mismo» (Jodar 2011, p. 356).

El trabajo de Jodar viene a mostrar que una de las grandes limitaciones del Proyecto Cañar-Murcia ha sido la ausencia de lo que él denomina «un espacio de convergencia política del codesarrollo», es decir, el logro de un consenso en torno al mismo término a partir de las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo en destino y origen (2011, p. 381). En la evaluación del proyecto llevada a cabo por la consultora Avalua, también se destaca que uno de los principales problemas ha sido la «insuficiente definición conjunta del modelo de codesarrollo que se quería impulsar» (Avalua 2010, p. 109). De esta manera, pese a que, con el Proyecto Cañar-Murcia, también se habría buscado la coordinación con otras instituciones e iniciativas de desarrollo local (en los ámbitos del crédito o de la agricultura) con el fin de lograr mayores sinergias, ello no parece haber sido suficiente.

Una crítica similar queda recogida en la tesis doctoral de Almudena Cortés, en donde, en el capítulo dedicado al Proyecto Cañar-Murcia, se refiere a las diferencias existentes entre los imaginarios del vínculo entre migración y desarrollo y la propia concepción del codesarrollo por parte española y ecuatoriana,²² la primera más interesada en promover la integración de los inmigrantes y la segunda con una visión más política del hecho migratorio (Cortés 2010, p. 339).

Por otra parte, tanto la tesis doctoral de Jodar como el informe de la consultora Avalua coinciden en que el carácter institucional del proyecto habría dejado, en buena medida, al margen a los propios migrantes. Así, en la evaluación externa del proyecto se concluye que «el nivel de implicación de los inmigrantes en la Región de Murcia ha sido muy inferior al deseado y no ha contribuido a fortalecer las asociaciones de inmigrantes y generar iniciativas transnacionales de codesarrollo» (Avalua 2010, p. 3).

El resultado de todo ello es que, en otro de los trabajos publicados en torno al Proyecto Cañar-Murcia, se llega a la conclusión de que este «realmente no fue un proyecto de codesarrollo en el sentido de que los inmigrantes en Murcia se implicaran en el desarrollo de Cañar, sino una serie de actuaciones en Cañar programadas al estilo de un gran plan de desarrollo de un área específica, sin prácticamente conexión con la población migrante en Murcia» (García-Nieto 2012, p. 185).

Como vemos, ambos proyectos han sido cuestionados por la débil participación de las asociaciones o las diferencias entre los objetivos oficiales institucionales y las expectativas de las poblacio-

22 Esta limitación no es exclusiva del Proyecto Cañar-Murcia y ha sido señalada en otros casos como el proyecto Himigra, también en Ecuador, donde se muestran las diferencias en las visiones del codesarrollo y los intereses por promoverlo entre las instituciones del país de origen y destino de la migración, así como las dificultades en el ámbito de la coordinación entre las instituciones implicadas en el desarrollo, donde, como afirma Hernández Pulgarín, Grisales y Murillo, «las pugnas políticas, la paquidermia burocrática del sector público, la disparidad de intereses entre agentes públicos y privados, pueden frenar la acción interinstitucional que se requiere como parte del escenario para promover el codesarrollo a nivel local y regional» (2016, p. 17).

nes implicadas y han recibido severas críticas, en las cuales se han destacado las incoherencias existentes tanto a nivel externo (entre políticas de los diferentes Estados y entre los planteamientos de los diversos organismos implicados) como interno (entre empresarios y trabajadores en el caso de Colombia, o entre Administraciones y asociaciones de inmigrantes en el caso de Ecuador), lo que ha servido para cuestionar su carácter de buenas prácticas en el ámbito de la nueva política de codesarrollo.

6 Discusión y conclusiones

En los últimos años, los grandes organismos implicados en el desarrollo internacional han mostrado su disposición a otorgar un mayor peso al vínculo entre migraciones y desarrollo, así como a reclamar una mayor coherencia entre políticas migratorias y políticas de desarrollo; en especial, en lo referente a las políticas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, a medida que descendemos en el nivel de las instituciones implicadas, hallamos no solo una menor predisposición sino también una divergencia creciente entre sus discursos públicos y sus acciones: la UE ha mostrado, en numerosas ocasiones, la distancia existente entre sus políticas declaradas y su implementación y muchos Estados han ido incluso más allá, al mostrarse contrarios a desarrollar políticas que pudiesen alentar, de algún modo, las migraciones. El resultado es que, con las políticas iniciadas en torno al codesarrollo, se ha visto perder una buena parte de su espacio, al tiempo que se han generado importantes contradicciones, un hecho que David Khoudour describe del siguiente modo:

El codesarrollo se ha convertido en uno de los ejes prioritarios de las políticas de cooperación internacional en Europa, tanto a nivel nacional como comunitario. Sin embargo, la preocupación creciente por el tema migratorio oculta otros intereses que el mero desarrollo de los países del Sur. En primer lugar, las prioridades definidas por los países industrializados no corresponden siempre a las necesidades de los países en desarrollo. Estos conflictos de intereses entre naciones pueden plantear dificultades a la hora de poner en práctica el codesarrollo. Luego, el análisis de las políticas migratorias adoptadas por los países industrializados muestra que presentan varias inconsistencias tanto en su definición como en su implementación. En consecuencia, existe una discrepancia entre los objetivos planteados por las políticas de codesarrollo y sus resultados efectivos. Por ello, es preciso añadir la noción de «corresponsabilidad» a la de codesarrollo, puesto que los problemas de desarrollo en el origen de los flujos migratorios son la consecuencia de las políticas adoptadas tanto en el Sur como en el Norte (Khoudour 2009, p. 106).

Los países altamente emisores de emigrantes —entre ellos, Colombia y Ecuador— se han manifestado tradicionalmente contrarios a las políticas migratorias restrictivas de los países recepto-

res. En este sentido, la Directiva de Retorno europea generó, por ejemplo, un importante rechazo entre los Estados integrantes de la comunidad andina, de la que forman parte Colombia y Ecuador, que aluden a los efectos que las nuevas medidas tendrían sobre el desarrollo de sus países. Sin embargo, Colombia y Ecuador cuentan con acuerdos migratorios con España desde 2001, al tiempo que la cooperación española estableció estrategias de codesarrollo con ambos países. Los acuerdos en torno a la regulación y ordenación de flujos migratorios laborales dan cobertura a las contrataciones de mano de obra en origen y han tenido una especial incidencia en el caso de Colombia, mientras que Ecuador siempre vio con mayores reticencias este tipo de mecanismos.

El estudio *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (2008) indica que «para fomentar el desarrollo de los países de origen es necesario que las políticas de cooperación al desarrollo sean coherentes con las de inmigración en el ámbito de la UE y de los Estados miembros. Asimismo, las políticas de codesarrollo deberían estar desligadas de la gestión de los flujos migratorios. Por otro lado, el codesarrollo implicaría que los países de procedencia y acogida de las personas inmigradas trabajaran conjuntamente por unos intereses comunes» (Gómez Galán *et al.* 2008, p. 76). En el mismo estudio se detectaron algunos avances en la consecución de una mayor coherencia entre políticas de cooperación para el desarrollo y políticas comerciales, con la firma, por ejemplo, de acuerdos preferenciales con Colombia y Ecuador (Sistema de Preferencias Generalizadas). No obstante, la misma ayuda al desarrollo sufrió en los últimos años un descenso acusado en ambos países y las políticas migratorias experimentaron un giro restrictivo.

El codesarrollo se inició, en cierta manera, con el propósito de establecer un nexo positivo entre políticas migratorias y políticas de cooperación para el desarrollo aunque, como indica Cortés, el codesarrollo también «implica un desplazamiento de la gestión de los flujos migratorios a la política de cooperación para el desarrollo que se encuentra dentro de las relaciones exteriores de cada uno de los estados implicados» (Cortés 2009, p. 99), al tiempo que este ha tendido a configurarse, en buena medida, como una nueva vía de gobernanza transnacional de la migración (Cortés 2009).

La misma cooperación española consideró en los inicios de la adopción del codesarrollo que este se vinculaba a los principios de coherencia de las políticas de desarrollo, algo que también recoge implícitamente el Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo. El plan director estableció que «la política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación» (2005, p. 120). En cuanto al documento de consenso, en este

se reconoce que «el codesarrollo desplegará todas sus posibilidades en la medida en que forme parte de un marco de políticas públicas de cooperación para el desarrollo e integración, en origen y destino. De ahí la importancia de coordinar las actuaciones de las distintas administraciones públicas implicadas (nacional, autonómica, provincial y local), actores claves en este ámbito, para lograr una eficacia global en un marco de coherencia y complementariedad» (2007, p. 21). No obstante, y pese a estas intenciones declaradas, es necesario constatar si los dispositivos diseñados responden realmente a dichos planteamientos.

Las dos experiencias abordadas en el artículo recibieron críticas por su reducida incidencia en el desarrollo local, por haberse implementado al margen de las asociaciones de inmigrantes y de los intereses y las condiciones de las poblaciones implicadas o por alejarse de la concepción original del codesarrollo. Igualmente, en ambos casos es notable también la ausencia de la dimensión de género, pese a su carácter transversal a las políticas de cooperación para el desarrollo y al hecho de que una parte muy significativa de la migración de ambos países hacia España haya sido femenina. Así, en el caso del Proyecto Cañar-Murcia, sí hubo un eje específico llamado «mujer y desarrollo» pero con una escasa proyección sobre el terreno, mientras que, en el programa colombiano, la ausencia de la dimensión de género es especialmente notable, máxime teniendo en cuenta que buena parte de los temporeros movilizados fueron mujeres. Este último hecho se convierte en un indicador más de la falta de coherencia entre unas y otras políticas y, muy particularmente, de la ausencia del género en la agenda del codesarrollo (Solana 2010).

Comparativamente, y pese a enmarcarse ambas en el ámbito del codesarrollo, las dos iniciativas resultan ser sensiblemente diferentes, de modo que el programa colombiano tiene un sesgo claramente económico y un carácter instrumental, mientras que el proyecto implementado en Ecuador tiene una dimensión más social, al tiempo que responde más a la lógica de un proceso (sus resultados no se plantean a corto plazo y son, más bien, imprecisos). A diferencia del Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia, que respondió básicamente a la necesidad española de mano de obra, en el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia se buscó lograr una mayor coherencia entre las políticas españolas (la nueva política pública de codesarrollo) y las políticas emergentes del Estado ecuatoriano en los ámbitos de la migración y del desarrollo, con la implicación, por ejemplo, de la Secretaría Nacional del Migrante. Si, en el caso colombiano, el codesarrollo tuvo un objetivo preciso y un objeto instrumental, lo que permitió obtener resultados más visibles y cuantificables; en el caso ecuatoriano, este tomó la forma de un proceso con una mayor indefinición y con resultados más ambiguos, lo que contribuyó igualmente a su cuestionamiento como práctica piloto.

En el caso de Ecuador, la puesta en marcha del Proyecto Cañar-Murcia contaba con algunos precedentes en el ámbito del co-desarrollo (Plan Comunicación, Migración y Desarrollo y Casa del Migrante) y, tal como sostiene Cortés (2005), el codesarrollo disfrutaba de cierta aceptación entre algunas Administraciones, organizaciones locales y ONGD españolas que trabajaban en el país, con lo que la política oficial española se habría visto influida por este contexto favorable a la hora de generar su propia estrategia. En el caso de Colombia, además de «un posicionamiento menos claro del Estado frente a la migración» (Cortés y Sanmartín 2010, p. 1161), las experiencias de codesarrollo eran prácticamente inexistentes con anterioridad al Programa de Migración Laboral Temporal Circular y aquellas llevadas a cabo de modo incipiente por asociaciones de inmigrantes en España (como Aesco y Aculco) contaban con un escaso apoyo por parte del Gobierno colombiano. En realidad, el mayor respaldo al programa ha venido de la mano de la OIM que, junto con la OCDE y otros grandes organismos de desarrollo, han visto en la circularidad la solución al «problema» de la migración en un escenario *win-win* donde todos obtienen beneficios de ella. Sin embargo, la gran paradoja que acompaña al programa colombiano ha sido acertadamente señalada por Khoudour, al cuestionar que «los campesinos de los países en desarrollo tengan que ir a trabajar a los países europeos donde la agricultura está ampliamente subsidiada, dentro del marco de la Política Agrícola Común (PAC), cuando se sabe que la mano de obra local no quiere vincularse a este sector, sea por los altos niveles de educación o por la dureza de las labores agrícolas» (2009, p. 110). Frente a ello, Khoudour se pregunta: «¿No sería más lógico dejar de subsidiar la agricultura europea y permitir que los países en desarrollo aprovechen sus ventajas en términos de recursos naturales y mano de obra abundante?» (2009, p. 110).

La OCDE ha destacado la importancia de lograr una mayor coherencia entre diferentes instancias nacionales y entre países en sus políticas migratorias y políticas de cooperación para el desarrollo, así como políticas de empleo, comercio y seguridad para lograr mayores beneficios en relación con la migración. La OCDE recomienda a los países desarrollados una mayor interconexión de sus políticas migratorias y de desarrollo y, a los países en desarrollo, les pide una mayor integración de las migraciones y las remesas en sus estrategias de desarrollo nacionales, al tiempo que reclama más partenariados entre unos y otros (OECD 2007). Desde nuestro punto de vista, ello es necesario pero a todas luces insuficiente. Las dos experiencias presentadas en el ámbito del codesarrollo —que, de algún modo, también trataban de contribuir a esta demandada armonización— muestran la dificultad de trasladar las grandes directrices que deberían asegurar la coherencia (como la misma transversalidad de género y el respeto de los derechos laborales o el mismo derecho a la movilidad) a programas en los que se

despliegan y se entrecruzan intereses muy diversos. El desafío no es solo el de una mayor coordinación y coherencia entre políticas migratorias y de desarrollo. A nuestro entender, el principal desafío reside en la formulación de otro tipo de políticas y, sobre todo, su incorporación en una agenda de gobernanza global que incorpore una reevaluación más equilibrada del vínculo entre migración y desarrollo.

7 Bibliografía

- ACHÓN O (2011). Importando miseria. La alternativa al sistema de provisión de mano de obra agrícola. Madrid: La Catarata.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, MILLÁN N (2010). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España. ICEI Paper 14. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper14.pdf> (consultado el 8 de enero de 2016).
- AVALUA (2010). Evaluación final Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia.
- CLOQUELL A (2013). Migración y Desarrollo. El vínculo del codesarrollo. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. <http://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f> (consultado el 17 de febrero de 2016).
- CONDAMINES C (1998). La ilusión de un codesarrollo sin medios. *Le Monde Diplomatique* (edición española), 30:9-10.
- CORTÉS A (2005). La experiencia del codesarrollo Ecuador-España: una aproximación a un transnacionalismo «desde el medio». En: Herrera G, Carrillo MC y Torres A (coords.). *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Quito, pp. 253-277.
- CORTÉS A (2006). Codesarrollo y migración: una lógica transnacional. *Reflexiones desde el caso español*. *Puntos de Vista*, 8:7-27.
- CORTÉS A (2009). La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal. En: Cortés A, Torres A (coords.) *Codesarrollo en los Andes: contextos y actores para una acción transnacional*. Quito: Flacso, pp. 87-118.
- CORTÉS A (2010). Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- CORTÉS A, SANMARTÍN A (2010). Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano. En: Rey E, Calvo P (eds.). XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional (septiembre). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp. 1146-1164.
- ESCRIVÁ A, RIBAS N (2004). La investigación sobre migración, desarrollo y transnacionalismo. Contribuciones para un debate desde España. En: Escrivá A, Ribas N (coords.). *Migración y Desarrollo*. Madrid: CSIC, pp. 11-51.
- GARCÍA-NIETO A (2012). Proyectos de codesarrollo en la Región de Murcia: experiencias y lecciones aprendidas. En: Aboussi M (coord.). *El codesarrollo a debate*. Granada: Comares, pp. 183-194.
- GIMÉNEZ C (2002). Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. En: Monteros S, Rubio MJ (coords.). *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: CCS, pp. 101-127.

- GIMÉNEZ C (2004). Introducción: Expectativas, concepciones y escenarios de futuro. En: Giménez C, Acosta A, Atienza J. Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (Cecod), pp. 1-19.
- GIMÉNEZ C, MARTÍNEZ J, FERNÁNDEZ M, CORTÉS A (2006). El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias. Madrid: Catarata.
- GÓMEZ GALÁN M, DAVID I, ALBARRÁN M, MALGESINI G, EL HARCHI Y (2008). Migraciones y codesarrollo en la relación entre la unión europea y América latina y el caribe. Santiago de Chile: Celare/Cideal.
- GÓMEZ GIL C (2005). Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada. Cuadernos Bakeaz 72.
- GORTÁZAR CJ (2009). El Enfoque Global de la Migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Migraciones* 130:199-216.
- GRUPO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (2013). Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/PNUD%20Inicia%20la%20conversaci%C3%B3n%20global%20Post2015%20Spanish%20Julio%202013.pdf> (consultado el 15 de enero de 2016).
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE CODESARROLLO (2007). Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo. Consejo de Cooperación al Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- HERNÁNDEZ PULGARÍN G, GRISALES V, MURILLO AM (2016). Emprendimiento y arreglos institucionales para el desarrollo local. Análisis de un programa de codesarrollo en Colombia, vol. 37(3). <http://www.revistaespacios.com/a16v37n03/16370316.html> (consultado el 8 de junio de 2016).
- JODAR J (2011). Análisis de la gestión de los proyectos de codesarrollo. Estudio de caso: el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia. Tesis doctoral. Murcia: Universidad de Murcia.
- KHOUDOUR D (2009). Migraciones Internacionales y Codesarrollo: Lecciones de la experiencia colombiana. Bogotá: OIM.
- MALGESINI G (2001). Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo. *Arxius de Ciències Socials* 5:23-146.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P, GARRIDO A (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Madrid: Editorial 2015 y más.
- MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (1997). Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2008). Principales líneas de actuación en Migración y Desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.
- MORELLÓ N (2015). Entre la oportunidad y el deseo. Contratación en origen, codesarrollo y grupos domésticos transnacionales en el mundo rural. El caso Catalunya Colombia. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- OCDE (2006a). Policy Coherence for Development: An Update. DCD/DAC/RD(2006)12/RD3.
- OCDE (2006b). Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development, Policy Brief, no. 28.
- OCDE (2007). Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries. París: OECD Development Centre.
- PINYOL G, ROYO E (2010). El concepto de codesarrollo en las políticas públicas: una historia inconclusa. En: Centre de Cooperació per al Desenvolupament Rural *et al.* (coeds.). Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica, Barcelona: Anthropos, pp. 83-123.
- PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf (consultado el 21 de enero de 2016).

- SANMARTÍN A (2011). Las asociaciones de migrantes en las actuaciones de codesarrollo un estudio desde la ciudad de Madrid. *Migraciones* 30:71-99.
- SOLANA V (2010). Género en el codesarrollo. Una perspectiva necesaria. En: Lacomba J y Falomir F (coords.) *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad: codesarrollo y movimientos migratorios*. Madrid: La Catarata, pp. 369-388.
- SØRENSEN NN (2016). Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy. *European Journal of Development Research* 28(1):62-75.
- SØRENSEN NN, HEAR N VAN, PEDERSEN PE (2002). The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. IOM Migration Research Series, no. 8.