
MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LAS ÁREAS TRANSFRONTERIZAS DE PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

ALMUDENA MORENO Y JUAN MANUEL TOLEDANO*

RESUMEN

El Plan Director de la Cooperación Española pretende, por lo que aquí interesa, tres cuestiones simultáneas que presentan algunas dificultades para ser tratadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional: (i) el incremento cuantitativo y cualitativo de su Ayuda Oficial al Desarrollo, que prácticamente se pretende doblar en los próximos años, (ii) intervenir a través de acciones de “code-sarrollo”, y (iii) actuar en áreas caracterizadas por movimientos de población que superen los límites nacionales. Los autores explican cuándo pueden ser compatibles las tres cuestiones, y describen una de las primeras experiencias que está impulsando la cooperación española en ese sentido.

ABSTRACT

The Master Plan for Spanish Cooperation intends to promote, in relation to migration, three simultaneous elements that present some difficulties for the Spanish Agency for International Cooperation: (i) the increase both in quality and amount of the Official Development Aid, which is to be almost doubled in the following years, (ii) perform through co-development actions, and (iii) work in areas where population movements cross national borders. The authors explain when the three elements may be compatible, and describes one of the first experiences which has been encouraged by the Spanish cooperation

* Almudena Moreno es Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Coordinadora adjunta de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Managua (Nicaragua) y Juan Manuel Toledano es economista y colaborador asociado en el IUDC.

RÉSUMÉ

Le Plan directeur de la coopération espagnole poursuit, en relation aux migrations, trois objectifs simultanés qui entraînent des difficultés pour l'Agence Espagnole de Coopération Internationale: (i) améliorer la qualité et la quantité de l'aide officiel au développement, qui va pratiquement se doubler dans les prochaines années, (ii) mettre en pratique des actions de co-développement, et (iii) agir dans les aires où les mouvements de population dépassent les limites nationales. Les auteurs expliquent quand ces trois questions sont compatibles, et montrent une des premières expériences impulsées par la coopération espagnole dans ce domaine.

Introducción

Habitualmente se argumenta que en el momento actual la causa principal de las migraciones son los diferentes niveles de desarrollo entre las áreas de origen y de destino, que esas desigualdades provocan unos flujos excesivos de migrantes que generan efectos negativos sobre los lugares de acogida y que una forma de limitar la cantidad de migrantes, y por tanto esos impactos negativos, consiste en favorecer mayores niveles de desarrollo en las áreas de origen de los migrantes, propósito para el cual la cooperación internacional para el desarrollo puede resultar un ámbito de gran interés, especialmente si se hace operativa mediante un instrumento denominado codesarrollo. Sin embargo, parece que esta cadena de factores no siempre funciona con la facilidad que expresan los argumentos utilizados, pudiendo identificarse una serie de cuestiones que harían surgir dudas sobre el razonamiento anterior.

La supuesta necesidad de controlar y limitar los flujos migratorios

Es general, y seguramente muy acertada, la idea de que la emigración no es una situación deseable para el migrante. Existen numerosos argumentos, parece que bastante sólidos, sobre la escasa disposición a migrar de las personas a no ser por razones de fuerza mayor y resultan obvias las dificultades que dichos colectivos pasan al menos en las primeras etapas de su establecimiento en las sociedades de acogida. En este sentido, parecería que una propuesta de actuación aceptable sobre las migraciones pasaría por intentar limitar las razones que obligan a estos desplazamientos al tiempo que se mejora la situación de los que ya se han desplazado.

Simultáneamente, en los países receptores existe una especie de consenso acerca de que resulta imprescindible limitar el número de migrantes debido a sus posibles efectos negativos sobre sus economías, modelos sociales de organización, esquemas culturales, etcétera, y para ello se deben establecer controles y /o barreras al acceso de los mismos a los países receptores de los flujos migratorios. Sin embargo, no es habitual que se expongan públicamente las causas de la supuesta necesidad de establecer dichas medidas. La discusión suele centrarse en la eficacia y eficiencia de esos controles y barreras al acceso y sólo en contadas ocasiones se plantea la pertinencia de las mismas. Así, por ejemplo, el diario *El País* en su editorial del 7 de septiembre de 2006 sostiene que "...ante la seguridad de que la gran marcha de desfavorecidos seguirá presionando sobre las fronteras del Primer Mundo, las cuestiones inmediatas, como ha demostrado el ejemplo de España, consisten en decidir qué políticas de regulación se aplicarán en cada país o zona económica, y en determinar si los inmigrantes deben acceder a los derechos mínimos, el sanitario por ejemplo, o permanecer en la miseria de los sin patria".

No es objeto de este artículo entrar en una polémica, por desgracia limitada en el momento actual pero probablemente muy necesaria, acerca de la necesidad o no de establecer controles migratorios y la libre circulación de personas ("migración sin fronteras"), pero una aproximación muy superficial a esta cuestión parece indicar que es difícil encontrar cualquier prueba de que la libre circulación de personas pueda generar el caos que se pretende presentar como justificación al establecimiento de barreras¹. Un ejemplo de migración sin fronteras han sido las últimas ampliaciones de la Unión Europea, cuyos efectos no parecen muy negativos sobre los Estados que se abren a la posible llegada de los nacionales de los países objeto de la ampliación.

Incluso es por lo menos discutible que la migración tenga efectos negativos a medio y largo plazo sobre las sociedades y las economías de acogida, mas bien la evidencia histórica parece mostrar que son las sociedades receptoras las primeras que resultan favorecidas por esos fenómenos.

Si en un futuro se impusieran los argumentos de aquellos que defienden las diversas versiones de la libre circulación de personas, no tendría sentido intentar lograr mejores niveles de desarrollo en los lugares de origen como medio para un fin último consistente en limitar los supuestos efectos negativos que las migraciones tienen sobre los países receptores. O lo que es lo mismo, parece

1. Un análisis de interés sobre la migración sin fronteras se puede encontrar en el trabajo elaborado para UNESCO por Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire (2005): "Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas". *Migraciones Internacionales*, Vol. 3, Nº 2, julio-diciembre de 2005.

que en ese posible escenario de libre circulación de personas, la cooperación internacional para el desarrollo tendría poco que aportar como estrategia frente a posibles impactos de los fenómenos migratorios, puesto que los defensores de la migración sin fronteras indican que o bien esos efectos negativos no son significativos o que los positivos compensan sobradamente a los negativos.

Factores que impulsan las migraciones

Los diferentes niveles de desarrollo entre áreas de origen y destino son sólo uno de los posibles factores que impulsan las migraciones, pero no el único. Los investigadores que indagan sobre las causas de la migración suelen citar toda una serie de factores que la desencadenan, que van desde los que se relacionan con las decisiones individuales (diferencias de salarios y otros ingresos, condiciones de empleo, tasas relativas de crecimiento de la economía, costes financieros de la decisión de migrar, otros costes intangibles, etcétera) hasta los que se centran en el estudio de los fenómenos sociales más allá de la suma de decisiones individuales (polos de atracción, mano de obra como reserva de recursos, interdependencias históricas, culturales, etcétera). Adicionalmente, se indica que la aproximación a las causas de las migraciones debe hacerse desde diversas disciplinas, dadas las dificultades que plantea una explicación limitada a los fenómenos económicos².

Si se admite la “multicausalidad” de las migraciones, cualquier intervención tendente a igualar los niveles de desarrollo entre áreas de origen y de destino de migrantes podría llegar a ser condición necesaria pero no suficiente para generar un efecto sobre dichas migraciones. Marruecos y Ecuador, por ejemplo, son dos de los países con mayores flujos de migrantes a España y que simultáneamente resultan prioritarios para la cooperación española, obteniendo ayuda en general creciente en los últimos años³. Aún si aceptásemos como válida la hipótesis de que esa ayuda resulta eficaz para reducir las diferencias de niveles de desarrollo entre receptores y donantes (lo que supone, entre

2. En este sentido resulta de gran interés la tabla presentada por Mencía González Ruiz, que a su vez cita un trabajo de Fischer y Strubhaar [González Ruiz, Mencía (2001): “Migraciones y teoría social. Algunas consideraciones”. *Revista Laberinto*, nº 7, octubre de 2001]. En dicho esquema se presentan las posibles causas y consecuencias de las migraciones desde el punto de vista de ocho disciplinas diferentes.

3. Un análisis superficial de los Planeas Anuales de Cooperación Internacional (PACI – Seguimiento) elaborados por la actual Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, indica que, por ejemplo, Marruecos ha pasado en poco tiempo de ser el receptor número 29 de la lista a situarse en las cinco primeras posiciones (“Avance de seguimiento PACI 2004”, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, AECL, MAEC, 30 de junio de 2005). Sin embargo hay que tomar estos datos con tremenda prudencia, pues la cooperación española no parece haberse caracterizado hasta el momento por una manifiesta continuidad y claridad en los criterios de asignación de la ayuda.

otras cosas, ser capaces de resolver el problema de la atribución de los efectos de la ayuda), no parece que por el momento esté teniendo un efecto significativo sobre los flujos migratorios.

Si bien no se han podido consultar estudios concluyentes sobre el tema⁴, parecería que la relación causal en la cadena *incremento de la ayuda* \Rightarrow *reducción de las diferencias de niveles de desarrollo* \Rightarrow *reducción de los flujos migratorios* está sujeta a una serie de factores externos que debilitan dichas relaciones. Sin embargo, parece que al menos en ciertos niveles tiene lugar la relación inversa, esto es que mayores flujos migratorios tienen el efecto de reducir las diferencias de niveles de desarrollo entre lugares de origen y de destino. Aparentemente, esta relación de medio a fin entre mayor flujo migratorio y reducción de las diferencias en niveles de desarrollo descansa en mecanismos como las remesas, el retorno de migrantes con mayores niveles de formación, el intercambio de experiencias, etcétera.

No hay evidencia de que la cooperación para el desarrollo haya tenido efectos sobre la disposición a emigrar e incluso parece que en el corto plazo, la ayuda incentiva la movilidad y con ello la emigración⁵. En definitiva, aun si asumiésemos que la ayuda tiene algo que aportar a las migraciones, la evidencia de la que se dispone en este momento parece apuntar más a que es este último fenómeno el que facilita el objeto de la primera (la reducción de las diferencias en niveles de desarrollo) y no la ayuda la que reduce las migraciones.

Cooperación internacional como único instrumento de reducción de desigualdades

Incluso si aceptásemos ambas hipótesis anteriores, esto es: que la cooperación internacional tiene algo que aportar a las migraciones, y además que el incremento de esa ayuda favorece la reducción de diferencias en niveles de desarrollo y esto hace disminuir los flujos migratorios, habría que plantearse en qué medida la cooperación para el desarrollo, que es sólo uno de los posibles instrumentos que se utilizan para impulsar el desarrollo de las áreas de origen de los migrantes, resulta el adecuado en cada caso.

4. Existen numerosas evaluaciones de intervenciones puntuales de desarrollo que indican que entre los efectos positivos generados se encuentra una posible disminución de los índices de migración de las áreas de intervención, pero no se ha podido consultar ningún informe que establezca este tipo de conclusiones en niveles más ambiciosos: que en general la ayuda ha disminuido los flujos migratorios.

5. Tapinos, Georges (1994): "Migrations et Codéveloppement", informe elaborado para la OCDE. En este documento se indica que: "A corto y medio plazo, el desarrollo inicialmente favorecido por el proceso de apertura aumenta la incitación a partir, pero, a largo plazo, el desarrollo mejora el nivel de vida y hace menos ventajosa la emigración".

Es cuando menos curiosa la proliferación de solicitudes para que se utilice la ayuda al desarrollo con el propósito último de reducir los flujos migratorios frente a lo infrecuente que es escuchar opiniones que, por ejemplo, animen a la reducción de las medidas de protección sobre los productos procedentes de los países de origen de migrantes en los países receptores como una posible forma de favorecer el desarrollo y limitar el flujo de migrantes. Mucho más sorprendente es que se intente vincular esa posible ayuda para el desarrollo al cumplimiento por parte de los Estados receptores de ciertas actuaciones relacionadas con la migración, fundamentalmente a la readmisión de inmigrantes expulsados: ¿cómo influye este tipo de medidas en la reducción de los niveles de desarrollo entre país de origen y país receptor?

Los investigadores en el campo del desarrollo suelen apoyar la existencia de cláusulas de condicionalidad sobre la ayuda bajo el argumento de que favorecen su eficacia. Condicionar la ayuda al cumplimiento de unos bajos niveles sobre corrupción, por ejemplo, puede mejorar la eficacia de los esfuerzos de donantes, ya que en cierta medida asegura que se alcanza a los colectivos a que se destina. Algo similar puede argumentarse en cuanto al cumplimiento de acuerdos sobre derechos humanos, estabilidad de las economías o planificación del desarrollo, por ejemplo, pero no resulta claro que condicionar la ayuda a la readmisión de migrantes favorezca la eficacia de la ayuda, más bien parece que no hay ninguna relación causal entre ambas cuestiones. Lo mismo se puede decir de los mecanismos de “control en origen” propuestos por algunos donantes.

Adicionalmente, condicionar la ayuda a este tipo de medidas puede alejar la cooperación internacional para el desarrollo de sus objetivos de reducción de pobreza, reducir su “provisionalidad” y entrar en conflicto con otras “condicionalidades” como son el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las estrategias de crecimiento económico y planes de desarrollo.

El codesarrollo ⁶

Podemos ir un paso más allá y admitir que la cooperación internacional tiene algo que aportar a las migraciones, que el incremento de esa ayuda favorece la reducción de diferencias en niveles de desarrollo y esto hace disminuir los

6. Existen numerosas definiciones de codesarrollo, por ejemplo: “Conjunto de acciones que pretenden vincular a las comunidades de inmigrantes con el desarrollo social, económico y político de sus países de origen, como un mecanismo para favorecer el desarrollo humano de esas sociedades, al mismo tiempo que la riqueza mutua y las relaciones entre esos países y los países de destino de la inmigración. Se trata de acciones impulsadas desde y por las diferentes administraciones públicas, pero también por las ONGD y por otras organizaciones y asociaciones o agentes sociales”. (Consuelo Ramón en la ponencia presentada en las Jornadas sobre Codesarrollo e Inmigración para SECIPI, Madrid, septiembre de 2004.)

flujos migratorios, y que es posible condicionar la ayuda al cumplimiento de ciertas medidas que tienden a controlar esos flujos sin caer en contradicciones y manteniendo los objetivos de lucha contra la pobreza. Aun admitiendo que lo anterior fuera cierto, después de más de diez años de tratar de poner en relación los campos del desarrollo y las migraciones, todavía existen muchas dificultades para incorporar el ámbito del codesarrollo a la cooperación internacional.

Cualquier definición de codesarrollo que tomemos incorpora, al menos, los conceptos de migración y desarrollo, considerando en este último término el beneficio mutuo de las sociedades emisoras y receptoras de los migrantes. Por tanto, para caracterizar mejor este aspecto puede ser conveniente identificar los puntos comunes a los conceptos que intenta relacionar. Los análisis sobre las migraciones se ocupan, fundamentalmente, de tres grupos de cuestiones:

La cuantía y características de los migrantes. En términos generales se señala que es un fenómeno en aumento con características cada vez más complejas de tratar. Así, por ejemplo, se duda de que los migrantes puedan ser clasificados según una concepción clásica en permanentes y temporales. Cada vez en más ocasiones se puede encontrar lo que se han llamado fenómenos transmigratorios, que se podrían definir como la aparición de áreas transnacionales marcadas por una serie de flujos de bienes, de dinero, de servicios y, por supuesto, de personas. Estos flujos se comportarían siguiendo un patrón más pendular o cíclico que unidireccional, y, en particular, esas personas seguirían los mismos patrones en sus desplazamientos que los marcados por la estricta permanencia o temporalidad.

Así, ya lo importante no es la nacionalidad de esas personas, ni siquiera su residencia (pues en ocasiones incluso mantienen residencia de hecho en áreas emisoras y receptoras), sino su pertenencia al espacio transfronterizo, con independencia de la extensión física de éste.

Los beneficios de la migración sobre ambas poblaciones (de origen y receptora), distinguiendo ámbitos económicos, sociales, culturales, etcétera. Entre los ámbitos económicos se atiende sus efectos sobre mercados laborales, inversión, ahorro, balanza de pagos, etcétera, y muy especialmente en el caso de los emisores a los impactos de las denominadas remesas de emigrantes.

Por otro lado, la cooperación internacional para el desarrollo pretende reducir los niveles de pobreza de las poblaciones en las que incide, centrándose la mayoría de las ocasiones en aquellas que parten de niveles más bajos de bienestar. En ese sentido parece que el desarrollo podría incidir más en las áreas

de emisión de migrantes que en las de recepción, si bien ya se ha comentado que la mayor parte de los análisis que se pueden consultar indican que las diferencias socioeconómicas entre las áreas no son la única motivación para emigrar.

De acuerdo con lo anterior, el codesarrollo, que pone en relación la migración y el desarrollo, podría utilizar alguno de los instrumentos de este último para mejorar el bienestar de la población migrante, intentando incidir en su situación tanto en los lugares de acogida como en los de emisión (aceptando que los de emisión pueden ser los de un futuro retorno).

La cooperación internacional es uno de los instrumentos de desarrollo y como tal podría aportar esfuerzos a la mejora del bienestar de la población migrante. La cooperación internacional mueve unos recursos importantes, orientándose hacia áreas determinadas por las tendencias mundiales que establecen las políticas y estrategias de cooperación. Sin embargo, una buena parte de esta cooperación internacional, la que se define como Ayuda Oficial al Desarrollo (sobre la que suelen incidir las promesas de incremento de ayuda realizada periódicamente por los gobiernos donantes), puede encontrar dificultades para el apoyo a la población migrante en sus lugares de destino, al tratarse muchos de estos destinos de países desarrollados, y no ser países que figuren en la denominada "Parte I de la Lista del CAD"⁷. Esto es, la definición de la parte de ayuda que interesa incrementar a los decisores políticos puede dejar fuera los esfuerzos que se realicen por mejorar las condiciones de los migrantes en los países de destino, si estos países no pertenecen a una lista de Países en Vías de Desarrollo.

Obviamente esto no es tan claro. Las decisiones sobre qué parte de la aplicación de fondos de la cooperación internacional para el desarrollo las toma el Comité de Ayuda al Desarrollo apoyado por sus Directivas de Información Estadística, y estas Directivas plantean algunas dificultades de interpretación, que están siendo discutidas por los miembros del CAD en cuanto a, por ejemplo, la posibilidad de contabilizar como AOD la asistencia a refugiados de países en vías de desarrollo en países donantes.

Adicionalmente, las áreas de emisión y de destino ya no resultan tan claras debidas al fenómeno de la transmigración, y tampoco está tan claro que los emigrantes retornen (al menos de manera definitiva), por lo que la incidencia

7. Sobre este tema de contabilización de la ayuda como AOD se puede consultar el documento elaborado por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2001) que con la referencia DCD/DAC/STAT(2001)8 tiene por título *¿Es AOD?*.

mediante cooperación internacional para el desarrollo en la zona de origen del migrante podría estar favoreciendo a una población no migrante; con lo que se estaría convirtiendo el codesarrollo en un instrumento más de la cooperación internacional destinado a mejorar la situación de población desfavorecida, con independencia de que haya comenzado o no su proceso migratorio⁸.

Ante estas dificultades se podría sugerir que la cooperación internacional, especialmente aquella parte considerada AOD, se dirija a mejorar la situación de los migrantes tanto en áreas de origen como de destino, algo que sería posible cuando ambas áreas se enmarquen en países en vías de desarrollo. Es probable que esta actuación tuviese mayor impacto si trata de actuar en los espacios transfronterizos, dirigiéndose a la llamada transmigración.

En definitiva, la cooperación para el desarrollo podría desempeñar un importante papel en la mejora del bienestar de la población de determinadas áreas transfronterizas de países en vías de desarrollo, caracterizadas por la existencia de importantes flujos de personas, bienes, servicios y dinero asociadas a esas personas.

La AOD de la administración general del Estado

La cooperación oficial para el desarrollo, por lo que a la gestión de la AOD se refiere, se establece principalmente en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y se ejecuta a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Esa ejecución contempla dos procedimientos básicos, la denominada ejecución directa por la AECI y la ejecución mediante aportaciones a ONGD.

El vigente Plan Director de la Cooperación Española, para el período 2005-2008, indica lo siguiente sobre algunos aspectos relacionados con la migración: “Se abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios, como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como un ámbito de actuación multicultural y transnacional”. También indica que “La cooperación española dará prioridad inicialmente a acciones de codesarrollo en dos países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España: Marruecos y Ecuador”.

8. Algunos autores indican que se está convirtiendo en un instrumento que intenta (con escaso éxito) frenar las migraciones de los que aún permanecen en su lugar de origen más que mejorar la situación de los que ya emprendieron el proceso migratorio.

El mismo Plan Director de la Cooperación Española indica, en cuanto a acciones concretas para la puesta en marcha de su estrategia:

- a. Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.
- b. Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.
- c. Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de codesarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.
- d. Implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y contribuyentes al avance social, económico y cultural de sus países de origen.
- e. Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socio - productivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.
- f. Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.”

Sobre áreas plurinacionales, el Plan Director de la Cooperación Española comenta lo siguiente: “Con independencia de las prioridades geográficas establecidas en el nivel de país, hay que considerar que algunos temas requieren un tratamiento geográfico que impliquen a uno o más países. Así, por ejemplo, la actuación en cuestiones medioambientales y la problemática específica de colectivos indígenas o de población emigrante suele caracterizarse por superar los límites nacionales”. Y sigue: “En este sentido, la Cooperación Española pondrá en marcha, ante problemáticas específicas que así lo aconsejen, intervenciones de ámbito regional o plurinacional”.

En definitiva, parece que no hay ningún impedimento para que la cooperación española pusiera en marcha acciones de codesarrollo utilizando recursos de AOD con el objetivo de mejorar el bienestar (como quiera que éste se defina y concrete) de las poblaciones de áreas transfronterizas de países en vías de desarrollo caracterizadas por flujos migratorios. Para

ello cuenta con una serie de ventajas o fortalezas, especialmente en la región de América Latina:

- Conocer la migración tanto como “emisor” y como “receptor”. Hasta fechas recientes España a tenido flujos netos negativos de migrantes, pasando en los últimos años a convertirse en país de destino. En este sentido es de suponer que existe un conocimiento básico de la problemática que sufren los migrantes.
- Conocer la cooperación internacional para el desarrollo, pues se cuenta ya con una experiencia de más de veinte años en apoyo al desarrollo, centrada mayoritariamente en los países latinoamericanos.
- Contar con una red de unidades técnicas de cooperación en Latinoamérica dotadas de personal experto en la materia.
- Tener como contrapartes en sus acciones a las entidades públicas centrales y locales de los países latinoamericanos con áreas transfronterizas.
- Contar con influencia en las entidades gestoras de las áreas de integración regional que se están poniendo en marcha en Latinoamérica.
- Desarrollar programas de cooperación internacional de forma conjunta con agencias del sistema internacional de cooperación que ya están involucradas en cuestiones de codesarrollo (OIT, FAO).
- Poder apoyarse en una red de ONGD tanto españolas como latinoamericanas, con amplia experiencia en desarrollo, que podrían apoyarles en este trabajo.
- Tener influencia en las organizaciones de migrantes españoles en países latinoamericanos que cuentan con experiencia en el apoyo a la población migrante que puede ser transferida a las organizaciones de migrantes transfronterizos.

Con independencia del objetivo establecido, este tipo de acciones podrían también generar otra serie de efectos positivos:

- Fortalecer (o apoyar la puesta en marcha) de agencias de cooperación, al menos en los países receptores de migrantes, que pudiesen ser agentes de la denominada cooperación horizontal.
- Triangular la ayuda, al tiempo que se dota de contenido a algunas oficinas técnicas de cooperación que están perdiendo niveles de actividad por tratarse de países menos prioritarios.
- Adquirir una experiencia de trabajo que pudiese conllevar acciones replicables en otras áreas objeto de la política de cooperación (norte de África especialmente) y capacidad de transmitir parte de esa experiencia a las organizaciones de migrantes en España.

Posibles intervenciones de codesarrollo en áreas de PVD en Latinoamérica

Frente a los aspectos que se han comentado sobre las ventajas que representaría el trabajo en estas áreas por parte de la cooperación española, no se puede olvidar que estos espacios transnacionales fronterizos tienen también otra serie de características no tan positivas:

- En ocasiones padecen alto índice de actividad ilícita o irregular (narcotráfico, trasiego de armas, contrabando de mercancías, flujo de migrantes indocumentados, tráfico de personas, incluyendo el de menores, y hechos relacionados con la movilidad de personas vinculadas con el sexo comercial).
- Suelen ser lugares “periferia” con índices de desarrollo menores a los de las zonas del interior.
- Si bien el entorno natural habitualmente se encuentra menos deteriorado, suelen ser áreas de difícil acceso.
- En ocasiones se trata de zonas en conflicto y / o en litigio entre los países, afectando a una población local que no se siente implicada en esas dinámicas.
- Aunque con características específicas en cada caso, se pueden identificar algunas áreas donde se podrían poner en marcha acciones de codesarrollo. Los criterios para su consideración han consistido en la existencia de un espacio transfronterizo, una población migrante significativa⁹, estudios suficientes y algún tipo de organizaciones públicas y/ o privadas en las que apoyarse.

Haití – República Dominicana

República Dominicana es un destino importante para los trabajadores agrícolas haitianos. Cálculos conservadores estiman que la población haitiana en República Dominicana sobrepasa el medio millón de personas¹⁰. De ellos, entre 200.000 y 250.000 mil son dominicanos haitianos o dominicanos de origen haitiano. Se estima que el 90% de esta población no posee documentos de identidad, lo que los coloca en una situación de extrema fragilidad jurídica.

9. El FOMIN estima que hay unos tres millones de inmigrantes latinoamericanos trabajando en otros países de la región, que remiten a sus países de origen alrededor de 1.500 millones de dólares anualmente. En este colectivo destacan por su número los nicaragüenses en Costa Rica, los haitianos en República Dominicana y los guatemaltecos en México.

10. Con datos de 1994. A pesar de las posteriores expulsiones parece que las cifras se mantendrían hoy en día.

La inmigración de mano de obra haitiana se ha dirigido principalmente a las zonas de cultivo de caña de azúcar y al sector de la construcción. También es significativa la cantidad de haitianos que se dedican a comerciar en la frontera con la República Dominicana. Según algunas estimaciones más de 20.000 haitianos entran y salen del país diariamente con fines de comercio.

En Haití, con una población numerosa, la emigración ha repercutido relativamente poco en el propio país pero sí considerablemente en las naciones receptoras.

Guatemala – México

La firma de la Paz en Guatemala propició el retorno de miles de migrantes, exiliados y refugiados guatemaltecos que vivían principalmente en México, sin embargo en 2001 se detectó la existencia de un importante flujo migratorio hacia México que involucraban incluso a algunos de los anteriores retornados¹¹.

La crisis del café, actividad preponderante en las áreas fronterizas de los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, ha causado el despido de más de 45.000 trabajadores sólo en el año 2001, y al finalizar ese año la Cámara del Agro de Guatemala reportó 200.000 campesinos desempleados. Ante esta problemática, la respuesta lógica de los trabajadores agrícolas corresponde a la búsqueda de lugares y actividades alternativas dirigiendo su movilidad a la migración interna o bien a la internacional.

Por ello, actualmente la migración de trabajadores agrícolas guatemaltecos hacia las fincas de Chiapas es masiva y en los últimos meses se ha convertido en un fenómeno de amplias dimensiones; así, la OIM estima que anualmente son más de 120.000 los trabajadores agrícolas temporeros en México.

Panamá – Colombia

Sin tratarse de un número elevado de población, ya que se habla de algo menos de 1.000 familias desplazadas de manera permanente, resulta de enorme interés la problemática generada por el conflicto colombiano en el Darién panameño.

El asentamiento de familias afrocolombianas desplazadas por el conflicto en un área de difícil acceso de Panamá está generando una problemática especial

11. Esto puede ser un indicador de la eficacia y efectos del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en cuanto al reasentamiento y a los esfuerzos de apoyo a los servicios básicos, la infraestructura y el acceso a la tierra.

por tratarse la zona de acogida de un entorno ambientalmente protegido y habitado mayoritariamente por indígenas de las etnias emberá y waunnan.

Colombia – Venezuela

Entre el departamento de Norte de Santander y el Estado Táchira tiene lugar uno de los procesos de integración fronteriza más intensos de todo el subcontinente, promovido y estimulado desde las metrópolis regionales (Cúcuta y San Cristóbal).

Esta zona que congrega alrededor de un millón y medio de habitantes se ha consolidado como centro motriz de la economía regional-fronteriza y como el más importante eje comercial transfronterizo en la subregión andina, con repercusiones a escalas binacional e internacional.

Colombia – Ecuador

Los movimientos son en doble sentido. Gran cantidad de ecuatorianos migra transitoriamente a Colombia a trabajar en diversas cuestiones, incluido el cultivo, procesamiento y transporte de droga, además de la posibilidad de vincularse a la guerrilla.

En el último tiempo, la cantidad de migrantes colombianos hacia Ecuador se ha incrementado, atraídos por la “dolarización” de la economía ecuatoriana y la actividad laboral vinculada a la floricultura.

Perú – Chile

Durante los últimos años se ha generado un creciente proceso de inmigración limítrofe hacia Chile, básicamente procedente de Perú y Bolivia. En los datos de ingreso al país que poseen las autoridades policiales y políticas del Estado, se destaca el creciente saldo de peruanos que, habiendo ingresado al país como turistas, deciden quedarse realizando oficios de diversa índole.

Así, sin ser un país de inmigrantes, Chile ha experimentado en los últimos años un incremento de la inmigración proveniente principalmente de la región andina, en particular de Perú. Se calcula que la población peruana en Chile alcanza las 60.000 personas, el 63% mujeres.

Ecuador – Perú

La apertura de la frontera, desde 1998, y la dolarización han atraído a miles de trabajadores peruanos hacia Ecuador. Se estima que 6.000 peruanos

obtienen sus ingresos en la provincia de El Oro, en las bananeras y otras actividades agropecuarias.

En la región fronteriza se negocian informalmente grandes volúmenes de mercadería, hasta de 400 millones de dólares, según las estimaciones de la Cámara de Comercio de Perú. Por Huaquillas y Aguas Verdes pasa el 90% de estas transacciones.

Bolivia – Argentina

Se estima que alrededor de dos millones de bolivianos viven en Argentina, de ellos, 1,5 millones viven en la capital y el resto en las demás provincias; se estima que alrededor de 650.000 residentes bolivianos viven al margen de la seguridad social. La gente boliviana que emigró a la Argentina generalmente es la de Potosí, Chuquisaca y Tarija.

A pesar de que con la crisis que sufrió Argentina algunos de estos emigrantes están regresando a su país, la presencia de bolivianos en las zonas fronterizas de Argentina continúa siendo significativa y con las modalidades de las migraciones internas del propio país, esto es, economías campesinas basadas en sistemas de producción familiar articuladas con las comunidades urbanas. La principal inserción en esta zona se relaciona con los trabajos estacionales agrícolas, como son la caña, el tabaco y la viña.

Las migraciones Nicaragua – Costa Rica

En Nicaragua se estima que cerca del 15% de hogares nicaragüenses tienen familiares en el exterior, y que el 93% de estos hogares tienen una persona que ha emigrado por razones de trabajo. El destino de los migrantes nicaragüenses, según fuentes oficiales, se realiza a tres destinos principales: Costa Rica, con casi un 59%, Estados Unidos, con un 29% y el resto a otros países de Centroamérica y el Caribe.

En este contexto, es necesario destacar lo que supone la migración para Nicaragua en términos económicos. Ya en 1990 la CEPAL estimaba la entrada al país de un total de 95 millones de \$ USA en concepto de remesas. Sin embargo, en el año 2004, se contabilizaron 420 millones de \$ USA. De hecho, datos no oficiales hablan de entre 600 y 800 millones anuales de \$ USA, superando en 3,5 veces el ingreso por turismo, en 2,0 veces el valor de exportaciones de café y en 3,1 veces la exportación de mariscos. De hecho, las remesas superan los flujos de la cooperación para el desarrollo, suponiendo el 14% del

PIB. Destacar que el 55% de las remesas se envían a través de empresas privadas y el 18% por medio de amigos y familiares.

No obstante, las remesas siguen sin contribuir decididamente al desarrollo de las familias de los migrantes. De hecho, las zonas de alta migración en Nicaragua y, por tanto, de recepción de remesas, coinciden con áreas que presentan un gran número de población en situación de pobreza. El destino principal de las remesas es la recreación y otros gastos, seguido de la alimentación, la educación y la salud, por este orden.

En el caso concreto de la migración nicaragüense a Costa Rica, y teniendo en cuenta el porcentaje anteriormente mencionado, las cifras indican que han migrado a Costa Rica unos 350.000 nicaragüenses, lo que supone un 8% de la población de Costa Rica. Sin embargo, cifras no oficiales hablan de más de 500.000 personas y una proporción de cerca del 20% de la población total de Costa Rica, destacando una creciente formación de hogares mixtos, ya que el 37% de los y las residentes en hogares de Costa Rica con jefatura de familia nicaragüense son nacidos en Costa Rica.

Esta población enfrenta una serie de problemas, ya que se estima que un 40% de la población nicaragüense no está documentada, que existe una significativa infrautilización de la fuerza de trabajo nicaragüense por tipo de trabajo e ingreso, que la población migrante en Costa Rica se siente rechazada y estigmatizada, y que en un 45% carece de seguridad social y médica. Así, las condiciones son desventajosas en cuanto a la protección de los derechos laborales en general y parece estarse dando una alta incidencia de tráfico de mujeres, niños y niñas.

Por otra parte, según datos oficiales de la Dirección de Migración y Extranjería de Costa Rica, este último país ocupa el décimo lugar a nivel mundial de población migrante con respecto a su población total. Todos los países que le preceden o son desarrollados o poseen grandes recursos naturales no renovables.

Un elemento que ha podido contribuir significativamente a este hecho es que Costa Rica es el país centroamericano que paga el salario mínimo más alto en cada una de las principales actividades económicas. Los datos exponen, por ejemplo, que un trabajador no calificado del sector agrícola costarricense ganaba por día 8,27 \$ USA (3,440 colones al tipo de cambio) en septiembre de 2003, mientras que en Guatemala ese trabajador devengaba un salario mínimo de 4,04 \$ USA; en El Salvador de 2,47; en Honduras de 2,79 y en Nicaragua apenas de 1,34.

Teniendo en cuenta este contexto, los temas migratorios han sido una constante en la agenda binacional entre Nicaragua y Costa Rica, llegándose a la firma, entre otros, de los siguientes compromisos en esta materia:

- “Acuerdos que permitan la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre los países”, suscrito por los Ministerios de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua, reunidos en Managua el 24 y 25 de octubre de 2002.
- “Declaración Conjunta de los Ministros de Trabajo”, Liberia, Guanacaste, el 16 de abril de 2004.
- “Acuerdo sobre la puesta en marcha de una política migratoria binacional” entre Costa Rica y Nicaragua, de 21 de enero de 2005.

Un último aspecto que destacar es la entrada en vigor, el pasado 12 de agosto, de la Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica, la cual estipula, entre otras cuestiones, crear normas para la contratación, el ingreso y permanencia de los trabajadores migrantes para actividades agrícolas y agroindustriales.

Uno de los principales hitos de la nueva Ley es que la solicitud de ingreso de extranjeros la deberá cursar, de manera directa, el empleador interesado, el cual debe cumplir la afiliación a la seguridad social de los trabajadores. En términos migratorios, el trabajador podrá desempeñarse bajo la categoría de no residente y deberá retornar a su país de origen al finalizar el período autorizado.

La entrada en vigor de la nueva Ley no ha estado exenta de polémica, al dejar fuera de la misma a la mayor parte de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica, y al tipificar como delito el conocido en Costa Rica y Nicaragua como “coyotaje”, al asimilarlo al tráfico ilícito de personas.

El proyecto de codesarrollo

Ya se ha señalado que para España las migraciones son una cuestión de especial sensibilidad por tratarse de un país que, en los últimos años, ha desempeñado un doble papel de origen y destino de movimientos migratorios. En el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008 se hace la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino y del codesarrollo como un ámbito de actuación multicultural y transnacional.

En el caso concreto de Nicaragua, y teniendo en cuenta el contexto comentado con anterioridad y la indicación del Plan Director, el Acta de la VI Reunión

de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense de Cooperación firmada el 17 de mayo de 2005 destaca el especial interés en poner en marcha intervenciones que permitan capitalizar el fenómeno de la migración como impulsor de procesos de desarrollo local de las zonas generadoras de migrantes.

En dicho documento programático se menciona que la migración puede contribuir al desarrollo a través de la puesta en marcha de una serie de líneas de actuación, entre otras, la utilización racional de remesas, la labor de los y las migrantes que deseen retornar a sus países de origen como agentes de desarrollo y la participación de migrantes en iniciativas que fomenten su integración en el país de destino. Además, y como complemento fundamental, es preciso poner en marcha intervenciones que incidan en el desarrollo de las localidades generadoras de migración en el país de origen.

Teniendo en cuenta dichos elementos, el Ministerio de Trabajo de Nicaragua, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social de Costa Rica, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) solicitaron el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional. A tal fin, desde la AECI en Nicaragua, se facilitó el Encuentro *La migración como instrumento de desarrollo local: hacia una experiencia de co-desarrollo entre Nicaragua y Costa Rica*, que supuso un espacio de reflexión desde instancias públicas y privadas, nicaragüenses y costarricenses sobre la migración como elemento de desarrollo entre ambos países.

Así mismo, este encuentro permitió establecer un calendario de trabajo para la formulación de una iniciativa de codesarrollo entre ambos países, financiada con apoyo de la AECI.

La acción propuesta y consensuada por ambos países, resultante del proceso de formulación participativa, pretende aumentar la contribución de los movimientos migratorios a los procesos de desarrollo en Costa Rica y Nicaragua, esperando generar efectos positivos en la línea de promover procesos de crecimiento económico y mejorar las condiciones sociales en las zonas de alta migración de Costa Rica y Nicaragua. Para ello se regularán los flujos migratorios laborales de los trabajadores nicaragüenses en Costa Rica, se favorecerán las condiciones de inserción laboral en los mercados de trabajo de los migrantes, se mejorará la situación psicosocial de las personas migrantes y sus familias y se promoverá la integración social de los migrantes.

Hay que destacar que esta iniciativa de cooperación supone un esfuerzo de triangulación al trabajar, con apoyo España, en Nicaragua y Costa Rica para mejorar las condiciones de vida de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica.

Adicionalmente, se va a dar cumplimiento al mandato de la Cumbre Iberoamérica de Salamanca, celebrada el 14 y 15 de octubre de 2005, que instó, entre otras medidas, a la realización de las siguientes acciones:

- Coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios.
- Desarrollar, con el apoyo de la sociedad civil, un programa de acciones públicas que promuevan el respeto a los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, su integración y el respeto de los derechos en los países de destino.
- Promover el valor de la diversidad y el respeto a la dignidad humana, en el marco del Estado de derecho, como elementos esenciales del trato a los emigrantes, y erradicar cualquier modalidad de discriminación en su contra.
- Promover experiencias de desarrollo que vinculen a los inmigrantes y sus familiares con los esfuerzos para potenciar el desarrollo en sus áreas de origen.
- Desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones.

En la actualidad (octubre 2006) el proyecto está arrancando su ejecución. El inicio de la misma se ha visto afectado al coincidir, tanto en Nicaragua como en Costa Rica, con un año electoral, con lo cual se decidió postergar al año 2007 la ejecución de acciones con un alto contenido político, como por ejemplo, la posible negociación de un convenio de regulación de flujos migratorios. A tal efecto, cabe señalar que hasta el momento, las contrapartes nicaragüenses y costarricenses han solicitado dar inicio a acciones que tienen que ver, directamente, con la población migrante y con el fortalecimiento institucional a las Unidades de Migraciones Laborales de los Ministerios de Trabajo de Nicaragua y Costa Rica, a las Direcciones de Migración y Extranjería y a los Consulados de Nicaragua en Costa Rica.

En este sentido, podemos destacar que la primera actividad que se está realizando es la puesta en marcha de un servicio telefónico gratuito para todos los migrantes y sus familias a fin de que éstos sean atendidos en cuanto a visados, permisos de trabajo, etc. Dicho servicio, de atención gratuita, será coordinado por la Dirección General Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, y mantendrá conectados al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Trabajo y a la Dirección General de Migración y Extranjería.

A modo de conclusión, podemos subrayar que esta iniciativa trata de conseguir que los movimientos migratorios sean una contribución al desarrollo de dos países del Sur, contando como principios rectores el fortalecimiento a las instituciones implicadas para que éstas puedan ejercer las competencias en la materia y el trabajo directo en las comunidades de origen y de llegada de migrantes. De esta manera, creemos que se puede dar respuesta a todas las necesidades marcadas por los principales implicados en el complejo tema de las migraciones entre Nicaragua y Costa Rica.