

## **Notas sobre el concepto y las políticas de co-desarrollo**

### ***Problemas y oportunidades***

**Marco Zupi**

**Presentación al**

**II Congrés Internacional de Cooperació al Desenvolupament, Universitat d'Alacant  
Alicante, 15 de noviembre de 2007**

Co-desarrollo es un concepto *impropio, ambiguo*, potencialmente *ilusorio*, que, quizás, *puede servir* para mejorar las políticas (sobre todo migratorias y de cooperación al desarrollo).

Co-desarrollo es un concepto *impropio* porque desarrollo, en cuanto se habla en términos de economías y sociedades abiertas y de intercambios, es teóricamente co-desarrollo o no existe.

Hoy más que nunca el concepto de desarrollo está vinculado al de interdependencia y al de bienes públicos globales. Por esta razón, hoy en día el desarrollo no puede dejar de ser co-desarrollo.

Ya la teoría clásica, con Ricardo, hablaba de los beneficios mutuos de los intercambios internacionales de factores productivos.

La teoría pura del comercio de Heckscher-Ohlin explica que los países exportan el bien que utiliza más intensamente el factor del que disponen en abundancia con respecto a los demás países (por lo que el modelo neoclásico estándar ve en la disparidad entre salarios la causa de las migraciones).

La realidad no neoclásica de mercado ideal, posiciones de fuerza y rigideces implican que es necesario reconsiderar las migraciones.

Lewis (1954) formalizó un modelo de acumulación de capital basado en la movilidad humana voluntaria (asumiendo disponibilidad ilimitada de oferta de trabajo) y por el cual, según una idea armónica y de beneficios mutuos, las migraciones de zonas menos desarrolladas (que se pueden identificar con las rurales) hacia las áreas industrializadas (núcleos urbanos) conllevan beneficios a nivel colectivo.

Sucesivamente, se desarrollan modelos específicos sobre el fenómeno de las migraciones, sin embargo no se profundiza en las implicaciones en términos de beneficios mutuos o asimétricos.

Según Harris y Todaro (1970), la decisión de emigrar depende del diferencial de ingresos “esperados” (el análisis coste-beneficio varía cuando cambia el horizonte temporal) y son importantes las rigideces y la tasa de desempleo. Decressin (1994) añade dimensiones de welfare y amenities esperados; Levine (1996) se centra en el rol de las cadenas migratorias.

La cuestión central en las relaciones entre sistemas de economías capitalistas abiertas es ciertamente el intercambio desigual, entre y dentro de las naciones (entre clases e intereses opuestos o en cualquier caso, divergentes). El desarrollo, entendido como cambio sistemático, frecuentemente genera consecuencias “más allá de la frontera”, pero en condiciones no equitativas. El concepto de co-desarrollo se usa normalmente en sentido restringido, limitándolo a una sola dimensión (la migratoria), por ello no puede resolver el dilema del desarrollo y del intercambio desigual en su totalidad. Tomando como ejemplo un ámbito íntimamente relacionado al tema migratorio, como la organización del mercado del trabajo y la programación de los flujos migratorios funcional al mismo podemos ver como no se consideran los objetivos del co-desarrollo. Éste pues se reduce a ser una sub-agenda de una dimensión parcial (la de las migraciones) de los procesos de desarrollo en curso.

Además, las políticas de cooperación al desarrollo nacieron con la idea de corregir el desequilibrio de un modelo de desarrollo desigual, por ello se buscaba corregirlo con políticas centradas en los intereses y necesidades de las poblaciones del Sur del mundo, incluso sacrificando (al menos en teoría) los intereses del Nord. Desde este punto de vista, el co-desarrollo es en línea teórica un paso atrás respecto a la idea de cooperación al desarrollo como respuesta al problema del desarrollo e intercambio desigual. Sin embargo, la falta de atención al tema de la movilidad humana por parte de muchas prácticas recientes de cooperación al desarrollo da un valor positivo al concepto de desarrollo.

Aún así, sólo autarquía o autosuficiencia distingue desarrollo de intercambios (y co-desarrollo).

Co-desarrollo es un concepto *ambiguo* porque coexiste con la preeminencia del nexo entre seguridad y migraciones, equilibrado (pero no sustituido) por el nexo migraciones-desarrollo.

En el lenguaje “técnico”, el término co-desarrollo se usa sólo en relación con el impacto de los flujos migratorios, y otros puntos de vista, como por ejemplo el enfoque cultural, reciben una atención algo marginal.

La política migratoria se centra cada vez más en los aspectos de seguridad y control de los flujos, los cuales deben ser externalizados progresivamente (al otro lado de la frontera). La UE ha pasado de las conclusiones del Consejo de Tampere (1999) que pensaba controlar y reducir las migraciones mediante más ayuda (es decir, más desarrollo) a la Comunicación (2005) cuyo objetivo es mejorar el impacto de las migraciones sobre el desarrollo.

Hay un problema de fondo que pone en duda la lógica del co-desarrollo: el marco temporal de las políticas migratorias (de breve plazo, orientadas a la gestión, el control, el orden y la contención) y el de las políticas de desarrollo (de largo plazo) no coinciden.

Hoy, con respecto al rol de los migrantes como actores de desarrollo, domina la idea de capital social como base de cohesión social (Robert Putnam), considerando que el capital social como *bridging* (a través de lazos horizontales) es mejor del que hace de *bonding* (a través de identidades y homogeneidades étnicas). Pero una visión alternativa (Pierre Bourdieu) considera al capital social como resultado de desigualdades étnicas y sociales donde el acceso a los recursos y a la plena ciudadanía depende de la dotación de capital inicial.

¿La idea de co-desarrollo a qué visión apunta?

Si tiene razón Bourdieu, son los migrantes más dotados de capitales los que más participan, se integran y al mismo tiempo promueven más co-desarrollo, luego la polarización entre segmentos socioeconómicos de migrantes aumenta (con exclusión de los menos dotados). Lo que significa que no ha habido efecto sobre el intercambio desigual.

Es difícil medir el impacto de emigración por trabajo, de las remesas (¿efectos sobre las desigualdades?) y del regreso, sobre el desarrollo (es un concepto teórico que no deriva de un corpus teórico sólido, modelos o pruebas: práctica hasta ahora ha sido a nivel micro y episódica).

Ambigüedad cultural se traduce en ambigüedad política: ¿*migrant banking* como guetización o como instrumento de ciudadanía económica plena y activa?

Hay ambigüedad entre políticas migratorias restrictivas y concepto de migraciones circulares, entre migraciones circulares y temporales; ambigüedad entre políticas de inclusión/asimilación y valorización de lazos con los países de origen; ambigüedad entre la promoción de la inclusión financiera de los migrantes y la políticas para una mayor canalización de remesas, entre reagrupación familiar y medidas para la capitalización de los flujos de remesas; ambigüedad de definiciones dicotómicas (migraciones temporáneas o permanentes, *skilled* o *non-skilled* - ¿para el desarrollo de quién? útil para políticas selectivas - de empleo productivo y no de remesas...).

Hay ambigüedad en el concepto de migración circular: se corre el riesgo de considerar a los migrantes como recursos de trabajo que pueden ser rechazados si viejos, enfermos o si hay desempleo.

Condición previa es la de resolver la ambigüedad sobre la idea de sociedad: ¿verdaderamente abierta y transnacional en términos de ciudadanía, jurisdicción, participación, movilidad?

¿Co-desarrollo implica realmente equilibrio entre necesidades del mercado de trabajo en los países de origen y de destino? ¿El trato hacia los migrantes es el mismo en el Norte y en el Sur? ¿Se trata simplemente de compensar financieramente el *brain/skill/care drain*?

Co-desarrollo es un concepto *ilusorio* porque hace pensar en un camino más breve: los migrantes pueden invertir, enviar remesas, mejorar el welfare, contribuir a la democracia...

En realidad, el mundo de hoy está todavía hecho por y para la población estable, es decir, aún gira entorno de quien no emigra (por ejemplo, servicios de welfare, instrumentos bancarios y de seguros, leyes, políticas...)

Todavía existe un gap jurisdiccional y participativo respecto al verdadero co-desarrollo que refleja el gap cultural y político: el *migrant banking* es aún incipiente, no es relevante en los *Poverty reductions strategy papers* (PRSP).

La desconfianza en los contextos institucionales iniciales desincentiva el capital empresarial de migrantes, por ello, la inversión en infraestructuras viarias y en sistemas financieros así como el fortalecimiento del estado de derecho son precondiciones prioritarias para el co-desarrollo.

Pregunta fundamental: las políticas comerciales, financieras, ambientales, de seguridad ¿son para el co-desarrollo o el intercambio desigual?

Nos hallamos ante una complejidad de intereses en juego que no pueden ser reducidos a una estrategia *win-win-win*: se trata de un problema de *in-betweenness* entre emigrado y familia de origen, intereses macroeconómicos de los gobiernos de dos países, bancos, canales informales...

Pero este concepto, en la actual fase de globalización, puede ayudar a dar un salto cultural hacia verdaderas políticas de desarrollo, reconociendo una posible relación virtuosa entre integración, transnacionalismo y co-desarrollo.

Existe una relación espontánea y real en las acciones cotidianas de los migrantes y, a la vez, hay ausencia de objetivos, políticas e instrumentos coherentes de acción, ausencia de coordinamiento y de visión unitaria entre los organismos responsables de las leyes y políticas sobre el tema.

Actualmente las ciudades son el eje central de la geografía de las migraciones actuales: tiene cada vez más sentido hablar de trans-localismo más que de un genérico transnacionalismo.

En cuanto a *implicaciones* en términos *de policy*, hay que mencionar el hecho que cada vez hay mayor atención hacia el nivel local de gobierno en relación a la gestión de la movilidad humana y de los procesos de integración (y de prevención de tensiones y conflictos).

En realidad, este protagonismo local, se debe a la ausencia de una política nacional de inserción en sus distintas articulaciones (mercado del trabajo, casa, escuela, sistema socio-sanitario) y a la presencia de una cobertura local.

Se trata de una reacción extendida por parte del territorio y de la sociedad civil frente a la ausencia de una política nacional, se han encontrado en primer lugar a las organizaciones de voluntariado y del tercer sector y, después a las entidades territoriales, en particular los ayuntamientos.

Consecuentemente, se da un tipo de acción de naturaleza muy descentrada y flexible, pero también muy precaria y heterogénea, de las políticas italianas en tema de integración.

Al mismo tiempo, la necesidad de transnacionalismo (mercado del trabajo, globalización, envejecimiento de la población) genera protagonismo local.

En este proceso, el proceso de integración puede estar estrechamente conectado con el desarrollo de los países de origen de los migrantes: he aquí la utilidad de co-desarrollo.

Las migraciones vectoriales, es decir los movimientos de personas de tipo unidireccional, tienen importancia relativa y hay mayor espacio para migraciones circulares o con movilidad multidireccional.

Co-desarrollo tiene que llevar necesariamente a la valorización de los capitales (humano, social y financiero) de los migrantes: sin ello, se dan situaciones de *brain waste* en los países de acogida (ingenieros que trabajan como albañiles, ¿es esto concebible en términos de co-desarrollo?)

Así, el impacto de relaciones translocales de los migrantes depende de algunos factores: grado de cohesión social, capacidad asociativa, relación con el contexto de llegada y de origen, reglamentación de los flujos de personas, lucha a la desigualdad y pobreza.

En términos relacionales, para los migrantes emergen algunos actores clave: las autoridades locales, el sistema bancario y financiero, el mundo de la empresa, tanto cooperativa como privada, el asociacionismo local, las autoridades fronterizas, el legislador (en materia general y específica de *welfare*).

A partir de estas bases y en este contexto, es posible llevar a cabo proyectos de co-desarrollo entre territorios de destino y de origen que se propongan valorizar los recursos y las capacidades de los migrantes y, en particular, sus prácticas trans-locales:

1. intercambio de conocimientos e informaciones,
2. circulación de las capacidades adquiridas,
3. comercio e inversiones promovidos por los migrantes,
4. canalización y valorización de las remesas.

Sin embargo, los numerosos proyectos de co-desarrollo realizados a nivel local corren el riesgo de quedarse como simples experimentaciones sin seguimiento. Para evitarlo, conviene integrarlos en políticas coherentes de mayor alcance.

Si las experiencias de co-desarrollo son sólo micro, no promueven procesos de desarrollo local, y por lo tanto no son sostenibles en el tiempo.

En Italia, están surgiendo numerosas iniciativas locales (aunque sectoriales, micro, aisladas y sin continuidad) con entidades locales que unen integración y desarrollo “aquí y allá” (transnacional) y se centran en cinco ejes:

1. movilización de circuitos económicos y rendimientos productivos basados en redes amplias de producción y distribución con partenariado territorial;
2. proyectos de asunción (por ejemplo, enfermeros);
3. asistencia al retorno (voluntario u obligatorio) de migrantes;
4. proyectos de desarrollo comunitario;
5. canalización y fomento de la inversión de remesas.

Ejemplos de proyectos de fomento del desarrollo local a través de las diásporas no faltan en Francia, España e Italia. Por ejemplo, el programa COOPI/CeSPI sobre capital social de los Senegaleses, programa MIDA para Ghana y Senegal de OIM/Cooperación italiana, Migración y retorno a Marruecos.

El co-desarrollo no puede ser otra cosa que un componente de un sistema de cooperación y desarrollo internacional más amplio y completo (actualmente poco favorable). Si los cinco ejes aquí mencionados avanzan separadamente, no se puede esperar que se alcance un proceso de desarrollo equitativo en su conjunto. ¿Por qué las remesas deben ser dedicadas a usos más rentables y sostener mayores inversiones productivas en destino si no cambia el sistema en su totalidad (empezando por las condiciones institucionales, de garantías y certeza locales)?

Co-desarrollo y circularidad necesitan en perspectiva no de políticas de retorno sino de libre elección (oportunidades para quedarse, irse o circular), obtención de la doble ciudadanía, visados de ingresos múltiples, focus sobre derechos de refugiados y solicitantes de asilo, concesión de visas (relacionada con el contraste de la ilegalidad) de migrantes por causas ambientales, mujeres y niños.

Hace falta un paradigma de la cooperación internacional que reconozca tanto las potencialidades y los aspectos positivos del rol de los migrantes en el desarrollo, como las potencialidades y los aspectos positivos de las relaciones trans-locales, afrontando el tema del intercambio desigual.

Integración, transnacionalismo y co-desarrollo pueden formar parte del mismo recorrido si las dimensiones interna y externa del fenómeno migratorio son afrontadas unitariamente.

Se da una mayor complejidad con respecto a estrategias *win-win-win*, en este sentido se necesitan propuestas de co-desarrollo más articuladas: un ejemplo sobre las remesas, donde, para que sean sostenibles, se requieren esquemas que aprovechen las sinergias que emergen de acuerdos interbancarios, instituciones de microfinanza, fondos públicos de garantía, autoridades locales, asociaciones de migrantes, ONG, legislador.

Asimismo, es prometedora la iniciativa europea de considerar a la promoción de la cohesión social no solo como un componente importante de su política interna, sino también de la externa: *welfare* y desarrollo tienen una dimensión transnacional y global.

La pregunta crucial, a la cual convergen varias cuestiones e hipótesis es: ¿con todas las dificultades actuales que emergen de la crisis del estado de bienestar, es realista pensar que hoy el enfoque de co-desarrollo y la lógica de los intercambios equitativos no puedan acabar siendo reducidos a un papel marginal?