



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 5 años de trabajo"

Migración y co-desarrollo

Alejandro Navarro Arredondo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 36

Marzo de 2008

.....

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

Migración y co-desarrollo

Alejandro Navarro Arredondo

Introducción

Las últimas dos décadas representan para el estudio de los procesos de migración un periodo significativo en términos teóricos. De acuerdo con Rodolfo Tuirán, hasta hace pocos años este tema era percibido como un asunto de poco interés para los científicos sociales. No obstante, la migración se ha convertido actualmente en un asunto de especial trascendencia ya que los flujos migratorios tienen implicaciones importantes en el desarrollo económico y social tanto de los países expulsores como de los países receptores.¹ En el caso particular de México, algunos consideran que la gravedad de los desequilibrios estructurales que persisten en nuestro país es la causa primordial de las migraciones de tantos conciudadanos que buscan una salida a su realidad, sobre todo, tratando de llegar a erradicarse en Estados Unidos. Además, México en este contexto presenta dos aspectos peculiares de la migración. Por un lado, es “tierra de paso” de centroamericanos y sudamericanos que esperan llegar a Norte América y, por el otro, es fuente de su propia migración. Dichos movimientos migratorios son de carácter permanente o temporal, pero casi siempre son por motivos laborales.²

Otro aspecto importante de la migración de México a Estados Unidos es el de las “remesas familiares” que los migrantes envían masivamente. Se considera que dichas remesas constituyen uno de los pilares principales de la economía nacional. Sin embargo, este cuantioso flujo de dinero, si por un lado sostiene la economía local de muchos municipios y regiones de nuestro país, no se traduce por si solo en desarrollo local, ya sea porque se agota en inversiones no productivas o en el consumo cotidiano de algunos hogares mexicanos. De esta forma, se observa una

¹ Rodolfo Tuirán, “Migración, remesas y desarrollo” en Consejo Nacional de Población (CONAPO), *La situación demográfica de México 2002*, México, CONAPO, 2003.

² Manuel Ángel Castillo, “Mexico: Caught Between the United States and Central America”, en *Migration Information Source*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, abril de 2006. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=389> (Consultado el 04 de marzo de 2008).

creciente visibilidad de los asuntos migratorios como producto de las tendencias recientes de carácter económico, social y político que afectan a nuestro país (desempleo, pobreza, etc.). Estas tendencias están contribuyendo a intensificar las presiones migratorias y a diversificar los puntos de vista acerca de sus supuestos beneficios u obstáculos para el desarrollo nacional. En consecuencia, la complejidad misma de la migración desafía el alcance limitado de las explicaciones monocausales e implica la consideración de aspectos provenientes de disciplinas tan diversas como la demografía, la ciencia política, la sociología y la antropología.

Recientemente, los estudiosos del desarrollo local también han incursionado en el fenómeno migratorio y reconocen que las aproximaciones teóricas existentes son insuficientes para explicar las dinámicas socio-organizativas que generan los movimientos migratorios. En este sentido, el nuevo objeto de estudio desde la perspectiva local se conforma por las prácticas y actividades sostenidas a través de las fronteras nacionales por los migrantes en el país receptor y de sus respectivas comunidades locales en el país de origen. Así, surge una nueva temática de estudio referida a los procesos de migración transnacional y que se conoce como *co-desarrollo*.

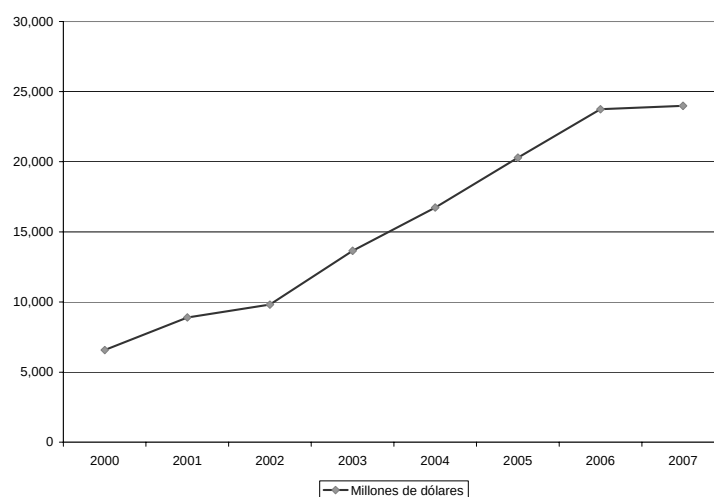
En virtud de lo anterior, en la primera sección de este documento se realiza una breve revisión de la literatura sobre migración y desarrollo y se presentan los principales argumentos de trabajo. La idea inicial consiste en preguntarse cómo se articula y se reequilibra la relación migración-desarrollo a lo largo de un proceso de cooperación descentralizada. La segunda parte está dedicada a explorar los mecanismos e instituciones más destacadas que articulan la cooperación descentralizada en materia de migración en otros países, con un énfasis especial en identificar los factores que afectan la coordinación y la responsabilidad de los distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil que se involucran en los procesos de co-desarrollo. En este sentido, el objetivo es analizar los principales problemas que plantea su funcionamiento, según los contextos, los problemas y

las tradiciones de cada país para, finalmente, reflexionar sobre su aplicabilidad en México.

Migración y desarrollo

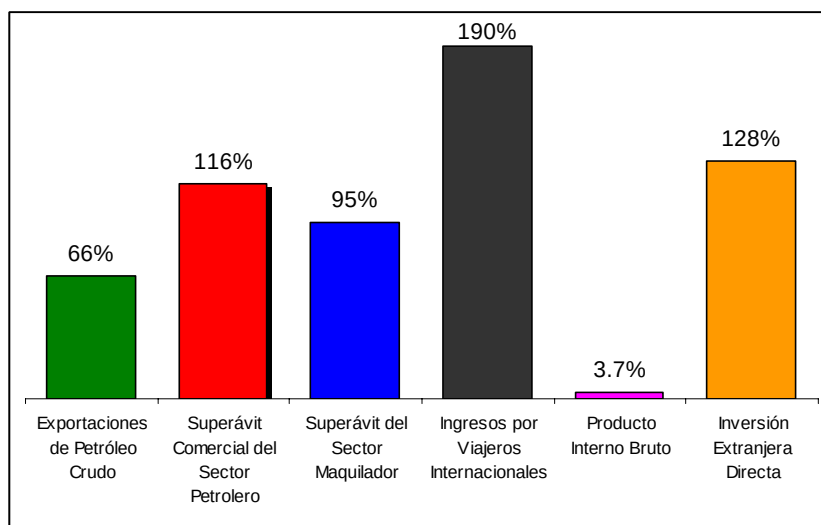
Cuando se analiza la relación migración-desarrollo es pertinente atender las siguientes interrogantes: ¿Constituye la migración un problema social que propicia el despoblamiento de algunas zonas del país y contribuye a la generación de pobreza y al rompimiento de los lazos familiares de los hogares mexicanos? O por el contrario, ¿Su impacto económico es siempre tan positivo como se desprende de los análisis a los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos? Una respuesta lineal es imposible; demasiadas variables en juego como para decir sí o no sin temor a equivocarse. Atendiendo a su impacto económico y observando las gráficas 1 y 2 parecería que la aportación de la migración al fortalecimiento de la economía nacional es una constatación empírica bastante contundente. Sin duda nuestro país se ha beneficiado de las remesas familiares enviadas por los migrantes mexicanos.

Gráfica 1
Ingresos por remesas familiares enviadas a México por migrantes radicados en Estados Unidos, 2000-2006



Fuente: Salvador Moreno, "Los efectos de la probable recesión económica estadounidense en la recepción de remesas en México", en *Reporte CESOP*, núm. 9 México, Cámara de Diputados/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, febrero de 2008, p. 18.

Gráfica 2
Las remesas y otros renglones de ingreso de las cuentas externas, 2007
(Remesas familiares como porcentaje de)



Fuente: Banco de México, “Las remesas familiares en México”, en *Inversión de los recursos de migrantes: Resultados de las alternativas vigentes*, México, Banco de México, febrero de 2007.

Sin embargo, la migración hacia Estados Unidos también es un factor de vulnerabilidad para numerosas localidades mexicanas. Algunas investigaciones desarrolladas en América Latina y el Caribe dan cuenta de determinados vínculos entre las vulnerabilidades social y demográfica con la migración internacional. Se acepta que con la emergencia de la migración masiva desde países pobres a países desarrollados se abren nuevos flancos de vulnerabilidad tanto para comunidades y hogares por pérdida de recursos humanos, sobre todo calificados y en edades productivas, como para los individuos.³

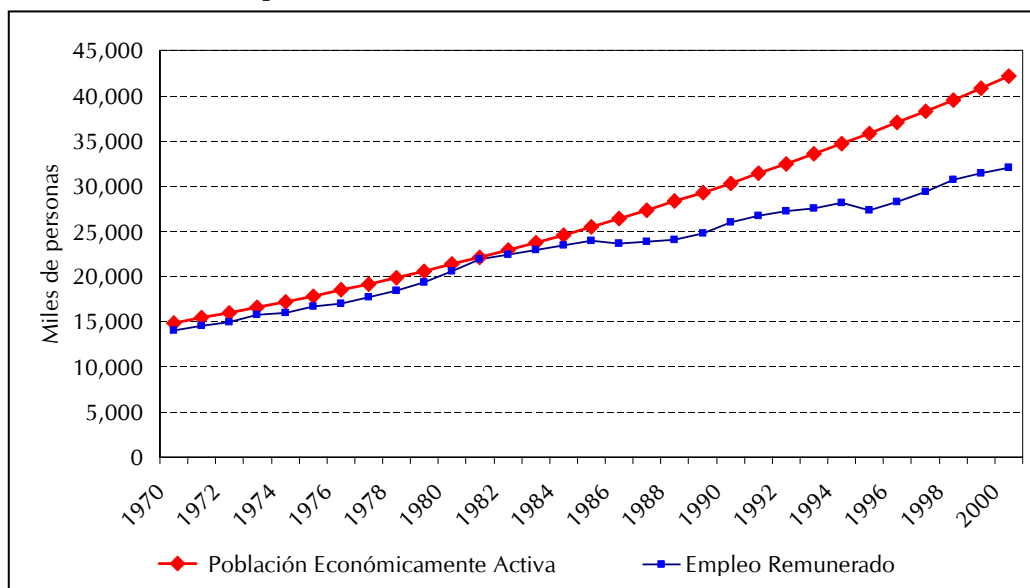
En México, algunos afirman que la falta de empleo (gráfica 3) ha provocado que uno de cada once compatriotas emigre a Estados Unidos, pero lo más alarmante de esta situación es que uno de cada seis mexicanos que ya se encuentra allá es del grupo de población joven (15 a 34 años de edad).⁴ De continuar esta tendencia

³ Jorge Rodríguez Vignoli, *Vulnerabilidad demográfica en América Latina: ¿Qué hay de nuevo?*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p. 4.

⁴ En los últimos 30 años se han creado apenas 11 millones de empleos formales, acumulándose un déficit de alrededor de 15 millones de puestos de trabajo (gráfica 3). Por esa razón y de acuerdo con Rodolfo Corona, México tiene una pérdida importante y preocupante de recursos humanos que se canaliza a través del

el “bono demográfico” que pudiera representar este grupo (los jóvenes) podría no quedarse en México sino moverse a Estados Unidos, como ha venido ocurriendo.⁵ De esta forma, la migración no sólo transfiere el potencial productivo de México al vecino país del norte (bono demográfico), sino también contribuye a la generación de condiciones de pobreza y vulnerabilidad, así como a la desarticulación de algunos sectores de la producción nacional, tal es el caso de la pequeña agricultura campesina.

Gráfica 3
Población Económicamente Activa y
empleos remunerados en México, 1970-2000



Fuente: Enrique Hernández Laos, *Desarrollo Demográfico y Económico de México 1970-2000-2030*, México, CONAPO, 2004, p. 28.

fenómeno migratorio. Este investigador señala que durante la última década se han ido a vivir a Estados Unidos 400 mil mexicanos anualmente. Con estas cifras, cerca del 80 por ciento de los 12.5 millones de mexicanos que están en el vecino país del norte son personas de entre 15 a 44 años. “Según académicos, cada día mil mexicanos deciden residir en EU”, *La Jornada*, febrero 26, 2008. Documento disponible en: www.jornada.unam.mx/2008/02/26/index.php?section=politica&article=010n2pol (Consultado el 5 de marzo de 2008).

⁵ Guillermina Rodríguez, “Residentes mexicanos en los Estados Unidos de América”. Trabajo de investigación de la serie *Temas Especiales y Documentos de Trabajo*, Grupo Financiero Banamex, diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.banamex.com/esp/esem/visorArticulo.jsp?folio=9865> (Consultado el 5 de marzo de 2008)

Como podemos observar la relación entre migración y desarrollo sigue siendo un tema especialmente controvertido. Organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo consideran que las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen son un recurso fundamental para impulsar el desarrollo local y nacional. En este sentido, México ha sido mostrado como un ejemplo exitoso de la relación “positiva” entre migración y desarrollo.⁶

Sin embargo, para Raúl Delgado y Luis Eduardo Guarnizo, esta afirmación refleja un punto de vista muy sesgado y particular sobre la noción de desarrollo que no contempla otros factores estructurales inherentes al fenómeno de la migración, tales como las consecuencias del proceso de integración regional que derivan del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un proceso que ha acentuado las asimetrías entre Estados Unidos y México y que ha incrementado la dependencia de nuestro país hacia las remesas enviadas por los migrantes.⁷

Al respecto, Delgado y Guarnizo señalan que la mayoría de los estudios sobre migración y desarrollo enfatizan la existencia de una relación causal donde la variable independiente –migración- es un factor potencial de desarrollo (la variable dependiente) mediante el envío de remesas y otros recursos e iniciativas que son producto del trabajo de los migrantes.⁸ Sin embargo, estos autores advierten que dicha relación causal puede tener al menos una interpretación

⁶ Ernesto López-Córdova, “Globalization, Migration and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances”. Documento de trabajo núm. 20 del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2006; Raúl Ojeda, “Transnational Migration, Remittances and Development in North America: Globalization Lessons from the OaxaCalifornia Transnational Village/Community Modeling Project”. Ponencia presentada en el ciclo de conferencias *Remittances as a Development Tool in Mexico*, organizado por el Fondo de Inversiones Multilaterales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de México, octubre 28 de 2003.

⁷ Raúl Delgado y Luis Eduardo Guarnizo, “Migration and Development: Lessons from the Mexican Experience” en *Migration Information Source*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, febrero de 2007. Disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=581> (Consultado el 04 de marzo de 2008).

⁸ En este caso se hace referencia a un círculo virtuoso donde el proceso migratorio se encuentra en etapa de maduración. El círculo virtuoso es caracterizado por la presencia de redes sociales consolidadas, como las organizaciones de migrantes, y donde el trabajo que éstas realizan es visto como un potencial agente del desarrollo regional e incluso del desarrollo nacional.

totalmente opuesta y contradictoria: *el círculo vicioso*. De acuerdo con esta perspectiva, la migración y el desarrollo son procesos antagónicos, especialmente si se toma en cuenta la migración laboral de los países subdesarrollados a los países industrializados. En esta visión, la migración no es vista como promotora de desarrollo, al contrario, ésta es asociada con efectos adversos tales como la fragmentación de los sistemas productivos en los países expulsores, el abandono de las actividades económicas, la despoblación y la pobreza.⁹

Además, aun considerando que la migración y el consecuente envío de remesas si son una palanca del desarrollo¹⁰, resulta muy arriesgado aumentar la tasa de dependencia de los recursos externos enviados a través de remesas, ya que éstos se sustentan cada vez más en una fuente inestable (el mercado de trabajo estadounidense) y que es muy proclive a ser afectada por los cambios cíclicos que ocurren en la economía de nuestro vecino país del norte.¹¹

De seguir en este camino, aumentaría aún más la fragilidad de la economía mexicana que resulta de la dependencia económica de uno o dos bienes que se “comercializan” en el exterior –antes el predominio era de los recursos petroleros, pero ahora con un renovado empuje surge también la dependencia de las remesas. Entre los daños ocasionados por esta dependencia destacan la inestabilidad macroeconómica y una consecuente desactivación de la producción y el mercado interno. Ello ocasiona una reducción en la competitividad internacional de nuestro país que es inherente a la estrategia de apostar a una ventaja comparativa de muy corto plazo: la exportación de mano de obra barata.

El debate en torno a la relación migración y desarrollo parece interminable, tanto los defensores de la relación “positiva” como de la “relación negativa” presentan

⁹ *Idem*.

¹⁰ Para la macro economía mexicana las remesas representan la segunda fuente de ingresos externos, solo superada por los ingresos petroleros, además constituye la fuente de recursos con mayor nivel de crecimiento en los últimos años. Banco de México, “Las remesas familiares en México...”, *op. cit.*

¹¹ Para mayor información sobre el impacto de la recesión económica de Estados Unidos en el envío de divisas a México, consulte Salvador Moreno, “Los efectos de la probable recesión...”, *op. cit.*

argumentos más o menos convincentes de los pros y contras de la migración. No obstante, algo que queda más o menos claro en ambas posturas es que la emigración desde México hacia Estados Unidos está relacionada principalmente con la cercanía y la profunda asimetría económica entre el país emisor y el país receptor. Obviamente, es prácticamente imposible modificar uno de los factores (la cercanía) y en el otro no existen muchas esperanzas de cambio, al menos en el corto plazo, (la asimetría). Por lo tanto, persiste la perspectiva de que el fenómeno migratorio no disminuirá y, que al contrario, puede intensificarse. Ante esta situación no queda otro camino que hacer frente al “problema” migratorio. A continuación, se presenta una serie de medidas tendientes a amortiguar los efectos adversos de la migración. Cabe señalar que se hará especial énfasis en la última de las opciones, misma que tiene que ver con la estrategia de co-desarrollo o cooperación descentralizada para el desarrollo.

Alternativas en la solución de problemas derivados del fenómeno migratorio

Protección de los derechos humanos: La mayor consideración en el ámbito internacional para lograr la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, que contiene normas fundamentales de aplicación universal, la podemos observar en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, (adoptada por la Organización de Naciones Unidas en 1990), ratificada por 22 Estados para funcionar a partir del 1 de julio de 2003.¹²

La entrada en vigor de la Convención presupone que sus preceptos son ley para los Estados que la signaron. México fue el primer país americano, y el primer receptor y expulsor de migrantes que la ratificó. Asimismo, existen otras prácticas de protección a los derechos humanos de los migrantes como el Programa Paisano, Grupo Beta, el Instituto de Mexicanos en el exterior, Programa de

¹² Hubert Carton de Grammont, “Derechos humanos y migración de los jornaleros agrícolas en Estados Unidos y México”, en José Juan de Olloqui, (comp.), *Estudios en torno a la migración*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Repatriación Voluntaria y los observatorios estadísticos de flujos migratorios en ambas fronteras.¹³

Acuerdo migratorio o enchilada completa: El 7 de enero de 2004 el presidente George W. Bush anunció una agenda migratoria que tiempo después fue reformulada por el gobierno de Vicente Fox y comenzó a ser llamada como la *enchilada completa*. Esta propuesta contemplaba inicialmente el reclutamiento de trabajadores migratorios que serían admitidos como no residentes, pero que tendrían un permiso para trabajar de tres años con posibilidades de renovarlo. También contemplaba la creación de programas de impulso al desarrollo regional de México y otro tipo de incentivos financieros para que los migrantes no permanecieran de forma indefinida en Estados Unidos. Otro de los puntos de la propuesta implicaba garantizar la portación de la visa para migrantes con el fin de asegurar su movilidad laboral.

El gobierno mexicano añadió a esta agenda la regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados que a esa fecha ya radicaban en los Estados Unidos. Tal como lo señala Federico Novelo, “es de sobra conocido el efecto adverso que, en cascada, produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001” sobre este acuerdo migratorio. Se produjo una parálisis de todas las negociaciones ante el nuevo cuerpo de prioridades de la política exterior de los Estados Unidos, mismo que, en relación con la guerra en contra de Irak, produjo un desencuentro entre los gobiernos de Bush y de Fox.¹⁴

Después del 2001, la agenda migratoria entre México y Estados Unidos se volvió monotemática y muy simple, el presidente Bush la circunscribió a una sola propuesta: promover acciones para fortalecer la seguridad de la frontera. No obstante, el 5 de agosto del 2006 el ejecutivo estadounidense rescató nuevamente

¹³ Para mayor información de estos programas consulte: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente”, en Migración, Frontera y Población, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/3_poblacion.htm

¹⁴ Federico Novelo, “Viabilidad de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN”, en *Análisis Económico*, núm. 41, vol. 19, segundo cuatrimestre de 2004.

dos puntos importantes en esta reforma migratoria: el programa temporal de trabajadores migrantes y dar mayor seguridad laboral a través del otorgamiento de visas. El pasado 28 de junio de 2007, el Senado estadounidense rechazó esta última propuesta que se hacía de manera bipartidista y que contemplaba también la regularización de millones de indocumentados (incluyendo los mexicanos).

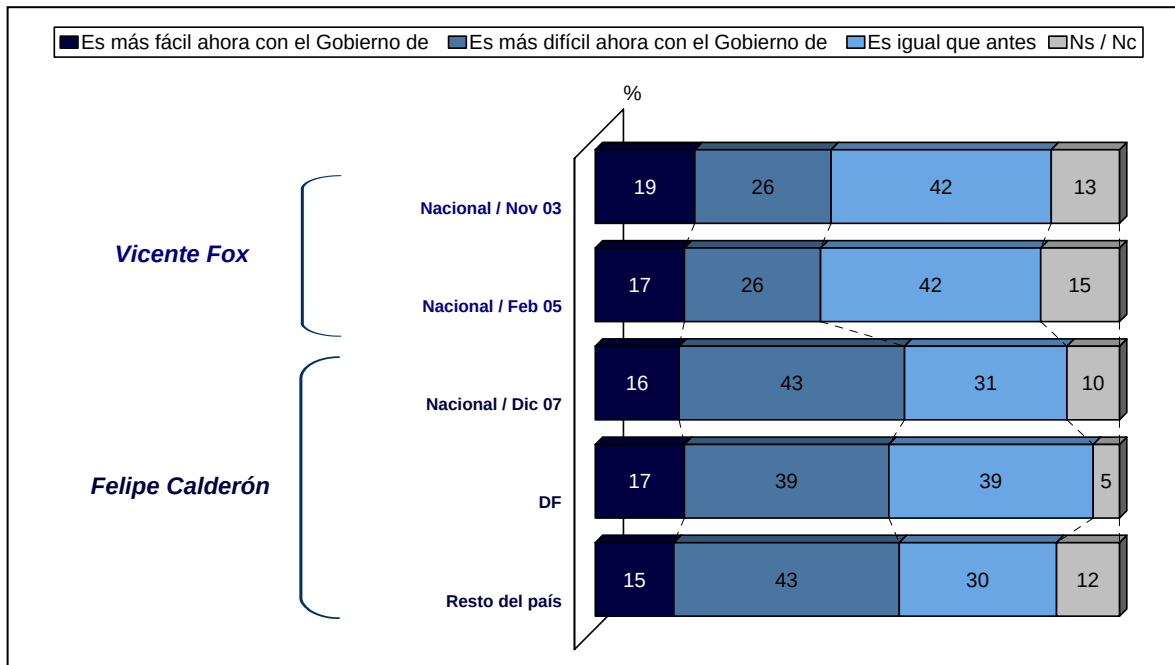
En fechas más recientes, el director del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, José Luis Valdés Ugalde, y el catedrático del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana, Gonzalo Abad Frías, consideran que el eventual triunfo del republicano John McCain o de los demócratas Hillary Clinton y Barack Obama representan la oportunidad de retomar la agenda migratoria en un escenario más positivo para México. Por tradición los demócratas consideran a México como uno de sus referentes por lo que, con un triunfo demócrata, se podría garantizar la atención a temas pendientes en la agenda bilateral como la migración, opinaron estos especialistas.

Por su parte, McCain ha propuesto una de las iniciativas sobre migración más atractivas, al reconocer el tema de la naturalización y de la ciudadanía para los indocumentados, la cual beneficiaría a miles de mexicanos. Finalmente, estos especialistas reconocen que independientemente de quién llegue a la Casa Blanca el debate sobre el acuerdo migratorio se está enriqueciendo, lo cual es positivo para México.¹⁵ No obstante, gran parte de las negociaciones tienen que ser nuevamente empujadas por el gobierno mexicano en turno. Al respecto, a continuación se muestran dos gráficas que representan el punto de vista de la opinión pública acerca del desempeño del gobierno mexicano en relación con el acuerdo migratorio.

¹⁵ “Vislumbran en McCain, Clinton y Obama escenario positivo para México”, *Milenio Diario*, (febrero 4, 2008). En: <http://www.milenio.com/index.php/2008/02/04/187682/>. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

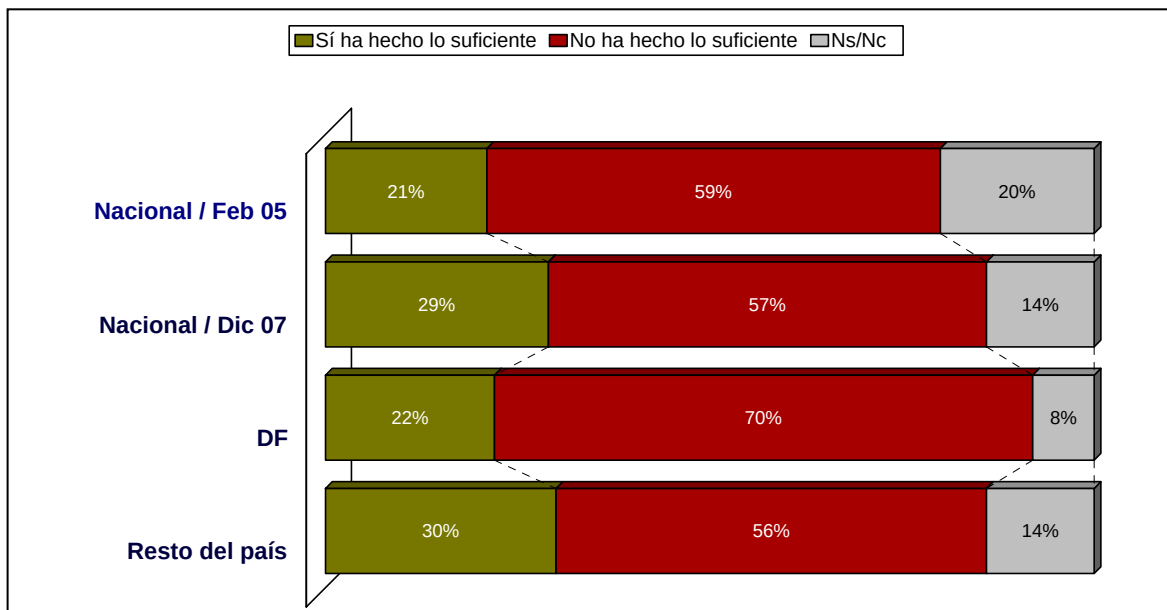
Gráfica 4

Con lo que usted sabe o ha oído, ¿ir a trabajar a los Estados Unidos es más fácil o más difícil ahora con el gobierno de (...) que con los anteriores gobiernos?



Gráfica 5

Algunas personas creen que el gobierno de México ha hecho lo suficiente para lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos; otras personas creen que el gobierno de México no ha hecho lo suficiente para lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos. En su opinión, ¿el gobierno mexicano ha hecho o no lo suficiente para lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, febrero 2008, p. 73.

Acciones de Desarrollo Social mediante el envío de remesas colectivas:

Existen diversos proyectos de este tipo cuyo origen se remonta a la iniciativa de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos para implementar programas de construcción de infraestructura. Estos proyectos han sido institucionalizados en programas tales como el 3x1, en el que los gobiernos municipales, estatales y federal complementan las contribuciones de las asociaciones de migrantes para la construcción de carreteras, sistemas de agua potable, drenaje, electricidad, etc.

Al respecto, Rodolfo García señala que ha surgido una nueva línea de investigación sobre las remesas colectivas y sus impactos. Ingresos que se han convertido en complemento o sustituto de las inversiones públicas y que, de acuerdo con este autor, tienen los siguientes aspectos positivos: a) cohesionan a la comunidad de origen y a la comunidad de destino, posibilitando la formación de una Comunidad Binacional; b) convierte a esta Comunidad Binacional en un nuevo actor político con interlocución frente al Estado; c) facilita negociar fondos concurrentes para financiar obras de infraestructura, que de otra manera no se llevarían a cabo; d) la remesa colectiva ha transitado hacia propuestas de microproyectos productivos donde se involucran los ahorros y habilidades de los migrantes, así como el apoyo adicional de instituciones y organismos no gubernamentales.¹⁶

Incorporación de la diáspora al proceso de desarrollo: Esta estrategia está dirigida a la integración de las diásporas como sujetos transnacionales en el desarrollo nacional. Se hace referencia a los efectos que éstas tienen en las economías de los lugares de origen y de llegada, y también en los impactos en el desarrollo local y nacional en términos de los conocimientos adquiridos por la fuerza laboral diaspórica: tipos de capacitación que reciben (cursos de electricistas,

¹⁶ Rodolfo García, "Migración Internacional y Proyectos Productivos en México". Ponencia presentada en el Segundo Coloquio sobre Migración Internacional: México-California Universidad de Berkeley, California, del 28 al 30 de marzo del 2002. Documento disponible en: www.eumed.net/cursecon/ecolat/. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

técnicas de agricultura, manejo de maquinaria, nuevas técnicas de construcción, cocina, costura, cuidado infantil, cuidados médicos), educación formal, mejoras en hábitos de alimentación y trabajo, entre otros. En este sentido, se busca que los programas de desarrollo local y regional integren sistemáticamente las posibles contribuciones de la diáspora.

Desde esta perspectiva, se han establecido programas que identifican a migrantes con las habilidades específicas que se requieren en nuestro país y se facilita su regreso y reintegración. Las habilidades pueden ser necesarias para el desarrollo económico, pero pueden también ser requeridas para impulsar una mayor democratización y respeto de los derechos humanos. Algunas de las acciones más puntuales son: a) repatriaciones secuenciadas; b) transferencia de conocimiento vía información tecnológica; c) conseguir inversiones generadoras de empleo, y d) estimular el sector privado nacional, en especial el relacionado con la actividades de ciencia y tecnología.¹⁷

Cooperación descentralizada para el desarrollo (Codesarrollo): Es una de las tendencias que se consolida en las relaciones internacionales y consiste en que las ideas de control de la migración como medida de contención y la de desarrollo como medida para evitarla son transformadas en la noción de cooperación descentralizada para la migración, convirtiéndose así ésta en un instrumento tendiente a modificar ciertos comportamientos tanto de los países expulsores como receptores. La cooperación descentralizada o codesarrollo tiene como objetivo implicar las redes y estructuras existentes en el ámbito gubernamental y de la sociedad civil para que extiendan la cooperación más allá de la vía tradicional de la diplomacia intergubernamental. No se trata de una solución global, sino que se centra en el ámbito local. Así el enfoque de la cooperación descentralizada tiene aplicabilidad en el contexto microeconómico y localizado,

¹⁷ Leopoldo Rodríguez, “Políticas y programas de desarrollo social y económico del Estado mexicano”. Ponencia presentada en el séptimo *Seminario Regional de Innovación: “Migración y desarrollo: hacia políticas públicas innovadoras en México”*, Tijuana, Baja California, 25 de febrero de 2008.

aunque las políticas de cooperación se sostengan en los balances macroeconómicos.¹⁸

Más sobre las iniciativas de codesarrollo

La aplicación del término “codesarrollo” a la vinculación entre la migración y la cooperación para el desarrollo, tuvo lugar por primera vez por el eurodiputado francés Sami Naïr, encargado de la Misión Interministerial Migración y Codesarrollo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores francés en 1997. Su propuesta tuvo como punto de partida la siguiente definición: “es una estrategia para integrar migración y desarrollo de forma que ambos países, el emisor y el receptor, puedan beneficiarse de los flujos migratorios”.¹⁹ De acuerdo con Cristina Gómez se pueden destacar seis lineamientos principales en la noción de codesarrollo:

1. La gestión de flujos migratorios en busca de beneficios tanto para las sociedades de origen como para las de destino. Para ello se busca una integración satisfactoria de las poblaciones legalmente instaladas en los países de destino.
2. Acuerdos entre ambos gobiernos para tener “contingentes” de personas capacitándose en los países de destino, con miras a un retorno programado al país de origen.
3. Fortalecer las redes y asociaciones de migrantes para facilitar su integración en el país de destino, así como para continuar con un vínculo con las sociedades de origen.
4. Buscar que tanto el Estado como los *gobiernos locales*, sociedad civil y empresas privadas se vinculen con los proyectos de codesarrollo.

¹⁸ Weil Patrick, “Towards a Coherent Policy of Co-Development” en *International Migration*, vol. 40, núm. 3, 2002, pp. 41-55.

¹⁹ Cristina Gómez, “Codesarrollo: La opción institucional para el vínculo migración y desarrollo”, en *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2007, pp. 550-569. Disponible en: www.aibr.org. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

5. Involucrar a los migrantes tanto en la concepción, como en la aplicación de proyectos de desarrollo, para que éstos sean lo más adecuados a la realidad de las sociedades de origen.
6. Incentivar puentes de comunicación, formación e interacción entre migrantes y sus comunidades.²⁰

Cuando Sami Naïr plantea este modelo, Francia estaba viviendo un proceso de recesión económica y de endurecimiento de las condiciones de acceso a la nacionalidad mediante las leyes *Pasqua* que se basaban en el lema de “migración cero” y en el establecimiento de la regla del derecho a la nacionalidad por la sangre en lugar de por el lugar de nacimiento. De manera simultánea, había aumentado el número de las personas inmigrantes en situación irregular, de los rechazos a los demandantes de asilo así como de las deportaciones. Por todo esto, el surgimiento del codesarrollo tiene el valor de mostrar ante los ojos de una opinión pública alarmada que otra forma de gestionar la migración era posible. Se trataba de colocar en el centro del debate la migración y el desarrollo pero con una perspectiva progresista y solidaria. Al poco tiempo, la política migratoria europea introduce esta perspectiva a partir del Consejo Europeo de Tampere en 1999. Es a partir del modelo francés y del impulso dado en el Consejo de Tampere como se introduce el codesarrollo en el modelo institucional migratorio español.²¹

Así, el codesarrollo aparece de forma oficial a partir del Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO). Este programa fue elaborado por el gobierno del Partido Popular y contenía las directrices de la política migratoria española para el periodo 2001-2004. La principal preocupación recogida en el programa fue básicamente el retorno de los inmigrantes a sus lugares de origen mediante su reinserción. A su vez, se buscó el impulso de actividades productivas, la orientación del ahorro y la concesión de microcréditos. En el momento actual, el codesarrollo se encuentra dentro de la

²⁰ *Idem*

²¹ Luis Abad Márquez, (comp.), *Codesarrollo: Migraciones y Desarrollo Mundial*, España, CIDEAL, 2006. Disponible en: www.codesarrollo-cideal.org. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

agenda nacional española y está tratando de consensuar sus líneas de actuación.²²

En el ámbito autonómico español, la implementación de políticas de codesarrollo es desigual. En el caso de Cataluña hay una previsión para proyectos de desarrollo en las comunidades de origen de sus inmigrantes. No sucede lo mismo en Extremadura, en cuyo plan director de cooperación al desarrollo no se contempla el codesarrollo. En cambio, Castilla, La Mancha y Baleares sí lo hacen. La Comunidad Valenciana no tiene un marco normativo de la cooperación al desarrollo con rango de ley, pero sí cuenta con un borrador de Plan Director que hace mención al codesarrollo. De igual forma, algunos municipios han apostado por este modelo como es el caso del Ayuntamiento de Madrid que cuenta con la primera convocatoria específica de programas de codesarrollo.²³

En general, los gobiernos locales europeos son pioneros en la ejecución de iniciativas de codesarrollo, por ejemplo, el papel de los alcaldes en Francia y España en los debates sobre certificados de residencia de indocumentados asiáticos y africanos tuvieron un impacto en el control de la migración.²⁴ Otro ejemplo reciente se encuentra en Italia, donde las regiones están reivindicando tener voz y voto en la concesión de visas. Esta reivindicación fue expresada por el gobernador de Lombardía que esgrimía que las regiones están en contacto directo

²² De acuerdo con Cristina Gómez, “la mayor crítica que ha recibido este proyecto es su centralismo. Se mantiene ajeno a la sociedad civil y a los propios migrantes. El papel de la sociedad civil y el rol de los ayuntamientos no están contemplados, los proyectos están planteados para realizarse desde el gobierno central, la responsabilidad recae en los ministerios de Interior y de Asuntos Sociales. En ningún momento se hace mención a la participación ni de los gobiernos de las comunidades autónomas ni mucho menos de los ayuntamientos. La voluntad política de tratar el codesarrollo tampoco se ha traducido en una previsión presupuestaria específica”. Cristina Gómez, “Codesarrollo: La opción institucional...”, *op. cit.* p. 56.

²³ El ayuntamiento de Madrid impulsó el primer programa de codesarrollo con la República Dominicana. Dicho programa incluyó la implementación de diversos cursos de capacitación y proyectos productivos para mujeres migrantes, tanto para aquellas que deseaban viajar a España, como a aquellas que deseaban retornar a su país. Para mayor información consulte: Pedro Álvarez, “Experiencias de codesarrollo”. Conferencia pronunciada en las Jornadas sobre: “Codesarrollo y Migraciones. El papel de la cooperación”, organizadas por el Instituto de Estudios por la Paz y la Cooperación, Oviedo, España del 6 al 10 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.universidadabierta.org/biblioteca/hidalgocodesarrollo.pdf>. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

²⁴ Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia. Las actividades exteriores de los gobiernos subnacionales*, Marcial Pons, España, 2000.

con los actores económicos, conocen el mercado laboral local y se encargan de gestionar la integración de los migrantes (vivienda, atención médica, educación), todo lo cual va de la mano de la admisión.²⁵

Por todo lo anterior, se considera que la idea de codesarrollo es compatible y de alguna manera coincidente con el modelo de desarrollo endógeno local. Los modelos clásicos de cooperación para el desarrollo parten de concepciones generales y la mayoría de ellos confían en que la ayuda externa o bien garantiza por si sola la reactivación económica del país beneficiado o bien proporciona la receta mágica para mejorar su entorno económico. No obstante, estos modelos de desarrollo implantados desde fuera son unidireccionales y desconfían de la capacidad de las fuerzas endógenas y locales para provocar cambios sustanciales en el entorno económico y humano. El modelo del desarrollo endógeno, en cambio, confía en la capacidad de los agentes locales para promocionar el desarrollo, del mismo modo que la idea de codesarrollo convierte al migrante retornado en una fuente de riqueza local y al migrante en un país extranjero en un vector permanente de ayuda a los países de origen. Para hacer esto posible, sin embargo, es necesario dar el protagonismo adecuado a los municipios, porque son las entidades locales, en última instancia, las unidades políticas en las que se cataliza la decisión de emigrar y son los lugares de recepción que deben encargarse de la integración de los recién llegados en la sociedad huésped.²⁶

Es en los municipios donde se calibra de cerca la incidencia del proceso migratorio. Por ello, los ayuntamientos están principalmente interesados en el desarrollo local endógeno de sus propias comunidades. Las corporaciones municipales constituyen un elemento esencial para la multiplicación de instrumentos microeconómicos para el codesarrollo. Esto ocurre porque la inmigración

²⁵ Flavia Piperno y Enza Reina “Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali”, Documento de trabajo núm. 17 del Centro de Estudios de Política Internacional (CESPI), Roma, Italia, abril de 2005.

²⁶ Carlos Gómez, “Explorando nuevas vías para el codesarrollo. El papel del codesarrollo en la cooperación descentralizada”. Ponencia presentada en las V Jornadas de Municipalistas por la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Valencia, España, 13 de Noviembre 2007. Documento disponible en: http://www.musol.org/ponencias_I_codes/Codesarrollo_Carlos_Gomez_Gil.pdf. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

comienza a ser objeto de interés para las colectividades territoriales descentralizadas, el movimiento asociativo y la sociedad civil en general. Y la razón es simple, pues cuando un ayuntamiento consigue ligar los procesos migratorios en su municipio con el proceso de cooperación descentralizada agrega una nueva dimensión a la simple transferencia de bienes y recursos financieros, entre otras cosas, los procedimientos de gestión local que puedan resultar más eficientes.

De este modo la incorporación de los migrantes en la comunidad municipal se convierte en un potencial elemento de transformación sociopolítica y desarrollo en los países expulsores y receptores. El codesarrollo promueve políticas “de abajo hacia arriba”, gestionadas por los gobiernos regionales y municipales en sus territorios respectivos. Antoni Castells atribuye esta nueva estrategia a una reacción defensiva frente al torbellino de los procesos globales cada vez menos controlables. Según este autor, los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus pares nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas descentralizados e interactivos.²⁷

A manera de conclusión: Sobre la aplicabilidad del codesarrollo al caso mexicano

Si consideramos las experiencias de codesarrollo anteriormente analizadas, estamos ante una tendencia en que gobiernos centrales están perdiendo terreno a favor de las instituciones locales en la cuestión migratoria. Los movimientos migratorios son un fenómeno global con un claro impacto local. Estos movimientos

²⁷ Antoni Castells, “La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar”. Documento de trabajo núm. 2001/3 del Instituto de Economía de Barcelona, España, 2001.

afectan a toda la sociedad y a todas las administraciones públicas, pero acaban teniendo una especial incidencia en el ámbito local. El incremento de la movilidad de las poblaciones y de los flujos migratorios, es un hecho directamente vinculado a la globalización que hace que los Estados, las estructuras supraestatales y los organismos internacionales estén plenamente involucrados. Sin embargo, la población movilizada se instala, o lo intenta, en un lugar concreto, de una ciudad o un barrio, en una escuela, en un trabajo, todos ellos lugares que no son nada globales sino que son totalmente locales. Por ello, se considera que es a nivel local donde emergen las principales soluciones cotidianas para la gestión de los cambios que se derivan de las migraciones.

De esta forma, las administraciones locales y regionales son revestidas de nuevas responsabilidades y deberes, lo que también incluye el aumento de su papel en el ámbito internacional, en donde, entre otras cosas, buscan la forma de conectarse al sistema internacional, procurando tener una fuerza en el exterior que les permita afrontar retos y problemáticas complejas, como es el caso de la migración. Sin duda, las autoridades locales tienen un papel esencial en los procesos de gestión del fenómeno migratorio, aunque no cuenten ni con recursos, ni con capacidades competenciales, ni tampoco con experiencia para llevarla a cabo. Ante esta difícil situación que atraviesan los gobiernos locales como consecuencia de la migración, es pertinente preguntarse para el caso mexicano: ¿Podrían los gobiernos locales mexicanos implementar o gestionar ante sus pares estadounidenses o europeos este tipo de experiencias? ¿Cuáles podrían ser los alcances y contenidos que adquirirían estas nuevas relaciones de cooperación descentralizada para atender los problemas derivados del proceso migratorio en México?

Sin lugar a dudas, la compleja situación migratoria de nuestro país representa un panorama de muy pocas esperanzas para una iniciativa de esta naturaleza. Un programa de codesarrollo tendría que enfrentar antes que nada un clima de rechazo provocado por las dificultades legales y los tratos violatorios a los derechos humanos que, en general, se registran en Estados Unidos, tanto por

autoridades como por ciudadanos, hacia los migrantes mexicanos, sobre todo los indocumentados. Es evidente el carácter restrictivo de la legislación migratoria estadounidense a cualquier iniciativa de codesarrollo que conllevara la utilización de recursos del erario público de nuestro vecino país del norte.²⁸

Ante esta situación es poco probable que la comunidad estadounidense acepte la idea de que los migrantes generan beneficios a su economía y desarrollo, ya que la opinión pública de ese país considera que los migrantes ocupan lugares de producción y generan un perjuicio para su sociedad. Su llegada, al no estar programada y ordenada crea una serie de desajustes sociales y una sensación de “invasión”. Todo esto se confronta directamente con un lineamiento del codesarrollo que considera que la llegada de nuevos habitantes debería ser un estímulo para el crecimiento de la inversión social productiva y un reajuste del colectivo local de destino. No obstante, enfrentar el fenómeno de la migración se ha convertido más en una necesidad que en una elección de los gobiernos locales mexicanos. Por lo tanto, la propuesta de una posible cooperación descentralizada con gobiernos locales extranjeros debe seguir siendo un estímulo para apoyar a nuestras comunidades migrantes en el exterior.

²⁸ Un ejemplo sobre la opinión en Estados Unidos hacia los migrantes puede ser tomado de la *Encuesta sobre migración del Pew Hispanic Center*, levantada entre el 8 de febrero y el 7 de marzo de 2006, cuando en una de los reactivos que se aplicó a la comunidad estadounidense se les preguntó: ¿Los inmigrantes fortalecen a nuestro país por su trabajo duro y talento ó los inmigrantes amenazan a nuestro país porque toman nuestros trabajos, viviendas y servicios de salud? (Immigrants today strengthen our country because of their hard work and talents or immigrants today are a burden on our country because they take our jobs, housing and health care). Al respecto, 62% de los encuestados respondió que los migrantes amenazan a Estados Unidos porque toman trabajos, viviendas y servicios de salud que corresponden a los estadounidenses. Pew Hispanic Center, “The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys”, 17 de mayo de 2006. Documento disponible en: www.pewhispanic.org. (Consultado el 6 de marzo de 2008).

