

Migraciones Internacionales y Codesarrollo:

Lecciones de la experiencia colombiana



Editado por:

David Khoudour-Castéras



OIM Organización Internacional para las Migraciones



Universidad
Externado
de Colombia



UNIÓN EUROPEA

CONTENIDO

Presentación

1. Avances y perspectivas de la migración laboral vinculada al desarrollo local y regional 9
2. Codesarrollo y migraciones laborales internacionales: evaluación de los programas de migración temporal y circular entre Colombia y España 15
3. Las políticas de retorno: ¿una herramienta eficaz para el manejo de las migraciones internacionales? 37
4. Codesarrollo y migraciones laborales: mejores prácticas 64
5. Políticas públicas y migraciones internacionales: ¿Codesarrollo o corresponsabilidad?..... 98

PRESENTACIÓN

Para la Organización Internacional para las Migraciones la investigación en el tema migratorio es de suma relevancia y pertinencia. Contribuir al avance del conocimiento y a la generación de alternativas para lograr la migración ordenada y regulada es de hecho el interés especial de nuestra organización.

De otra parte, los productos de investigación que son generados a partir de estrategias rigurosas deben ser puestos al servicio de la comunidad y del estado a través de publicaciones con altos estándares de calidad a fin de que sean reconocidas en el medio científico en el que se desarrollan. Por lo anterior, como Jefe de Misión es un placer presentar la primera de las publicaciones en el formato seriado de investigaciones en Migración, para lo cual hemos seleccionado el resultado de una serie de estudios relacionados con el tema de Codesarrollo y cuya publicación ha sido editada por David Khoudour, investigador y profesor experto en el tema de codesarrollo y migraciones.

Esta publicación se inicia con un artículo sobre los avances y las perspectivas de la migración laboral vinculada al desarrollo local y regional que refleja la experiencia del programa de CTM en este campo y que muestra avances significativos en los procesos concernientes al codesarrollo. En este artículo se plantea que la estrategia de la migración laboral es beneficiosa para los países de origen y de destino, y que el desarrollo local se ve altamente beneficiado con este tipo de migración, lo cual según estos autores ha sido ampliamente demostrado en estudios del orden internacional. La migración laboral busca 1) promover el desarrollo local y regional en origen, fortaleciendo la institucionalidad, las organizaciones sociales de las comunidades, mejorando la calidad de vida de los migrantes laborales, de sus hogares y su comunidad, y 2) promover el acceso de los migrantes laborales a formación, instrumentos de financiación y ahorro y servicios sociales para su participación activa en el desarrollo familiar, local y regional en origen y destino. Con este interés, la OIM decidió consolidar y replicar la excelente experiencia de la Unión de Pagesos de Cataluña en la vinculación de migrantes que trabajan por temporada y regresan a su país de origen, para volver nuevamente al año siguiente desde sus países de origen a trabajar en Cataluña. Este modelo permitió demostrar que es posible vincular la migración laboral y el desarrollo y es el objeto de este artículo.

El segundo artículo un trabajo presentado por Robin Kraft y Marguerite Larrard en relación con el tema de codesarrollo y migraciones laborales internacionales, es un análisis sobre el programa de migración laboral temporal y circular que se ha venido

desarrollando entre Colombia y España en el cual se muestra las ventajas de esta metodología para garantizar la migración organizada y sus efectos en la economía de los países tanto en origen como en destino. Este estudio intenta brindar un aporte en el debate sobre codesarrollo y el potencial que presenta la MLTC, evaluando el impacto que tienen sobre el país de origen dos programas de migración de trabajadores temporales o “temporeros” entre Colombia y España. Hace énfasis en la migración ordenada, en tanto que las personas con contratadas por espacios de tiempo particulares, en los cuales tienen el compromiso de regresar a su país de origen, y en el caso de una nueva contratación ellos tendrán la prioridad para volver a ser contratados nuevamente por el país de destino y esta condición es la que permite denominarlo migración laboral temporal y circular. Un elemento interesante de este artículo es el análisis de los programas que se encuentran inmersos en la institucionalización de la movilidad.

En el tercer artículo es un aporte en cuanto al tema de las políticas de retorno, desarrollado por Noémie Kouider y Olivier Vardakoulias, muestra como una política acertada puede convertirse en una herramienta eficaz en el manejo de la migración internacional. Sin embargo, se entra en el debate de quienes son los receptores de esta política de retorno. De hecho, es claro en el artículo que la idea fundamental de esta política tiene que ver con incentivos financieros para apoyar el retorno de inmigrantes que se encuentran en situación irregular en los países de recepción. El propósito es analizar los programas que tienen como fin garantizar el retorno de colombianos solicitantes de asilo en el Reino Unido por ejemplo el Voluntary Assisted Return and Reintegration Program. Este artículo tiene como objetivo proponer el debate sobre el impacto real de este tipo de políticas utilizando un criterio de “sostenibilidad” del retorno. Por lo tanto el estudio realizado apunta a demostrar si el programa en mención se constituye en una verdadera alternativa para el retorno y si las estrategias pueden asegurar sostenibilidad para los retornados. Los resultados muestran entre otras cosas que, como habían hipotetizado las autoras, “hacer parte del programa y recibir una ayuda financiera para montar un proyecto productivo reduce las probabilidades de querer volver a emigrar. Igualmente, dentro del programa VARRP, cuanto más dinero se recibe, menor es la probabilidad de tener la voluntad de irse del país.

En el artículo cuarto se presenta una síntesis sobre experiencias consideradas exitosas en cuanto a las migraciones laborales y su relación con el codesarrollo, dichas experiencias son concebidas como mejores prácticas en cuanto que describen la experiencia y los beneficios de la misma. Los textos reunidos en este capítulo corresponden a presentaciones que se hicieron en el marco del Primer Seminario de “Codesarrollo y Migraciones Laborales: Mejores Prácticas”, organizado de maneja conjunta por la Fundación Agricultores Solidarios (FAS), la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) y la Universidad Externado de Colombia con el apoyo financiero del Programa AENEAS de la Unión Europea.

Este artículo inicia con la presentación de la Delegación de la Unión Europea para Colombia en la cual exponen el papel de la Unión Europea (UE) como un actor esencial en la puesta en marcha de una variedad de propuestas políticas en las áreas de integración de los emigrantes en los países de acogida, la migración regular, la lucha contra la migración ilegal y la trata de personas, así como el fomento del vínculo migración-desarrollo. Por su parte, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI) describe los planteamientos de la política española de desarrollo cuyo fin en cuanto al tema migratorio es ayudar en la erradicación de la pobreza, en el fomento del desarrollo y en la creación de oportunidades y expectativas de vida digna en los países en desarrollo. Éstos son fines en sí mismos, que además forman parte esencial de la política exterior de España.

En el artículo de la Fundación Agricultores Solidarios – Unió de Pagesos de Catalunya, se analizan las condiciones y estructura de la Unió de Pagesos de Catalunya así mismo describe como desde 1997 empezó un programa de contratación de trabajadores temporeros en el exterior para hacer frente a la necesidad de mano de obra creciente. Además se hace mención de las acciones que se llevan a cabo en la recepción de migrantes laborales por parte de la Fundación de Agricultores solidarios que fue creada por la UP en 2001 y que lleva a cabo el programa de acogida de manera integral. De otra parte se describe la forma como se ha llevado a cabo la cooperación entre los distintos agentes del codesarrollo y el programa específico. Entre otras experiencias se muestra la del Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO) que da servicio a personas, empresas y territorios en los ámbitos que afecten al trabajo y al desarrollo local, y tiene como misión promover el trabajo de calidad en condiciones de igualdad, para contribuir a la cohesión social y al desarrollo competitivo de la empresa catalana.

Otra de las experiencias aquí relacionadas es la que corresponde a la Cámara de Comercio de Armenia. Los objetivos centrales del proyecto de codesarrollo cofinanciado por la Comunidad de Madrid y la ONGD Cideal son mejorar las condiciones socioeconómicas en el Quindío de 200 familias, para que canalicen el aporte de su familiar migrante en España hacia proyectos productivos individuales y asociativos, y destacar la trascendencia que tienen las remesas en el desarrollo regional y local, como estrategia de mejoramiento de la calidad de vida y de desarrollo económico para el departamento. En cuanto a la Fundación Carboandes se muestra el desarrollo de proyectos comunitarios con énfasis en lo ambiental, la generación de empleo e ingresos, educación y el fortalecimiento institucional en el departamento del Cesar así como la realización de actividades sociales que han incidido en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

La Alcaldía Local de Sumapaz en su presentación resume la experiencia tan interesante con las 38 mujeres cabezas de familia de esa localidad que gracias al convenio de cooperación se logró desarrollar la estrategia de migración laboral y circular en las

comunidades de España, los resultados muestran el enriquecimiento cultural de las beneficiadas y así mismo el logro en el recurso económico que les permitió enviar recursos a sus hogares y así mismo realizar un ahorro importante para su retorno al país.

Instituto de Migración y Desarrollo en la Región Andina. Finalmente, se presenta la experiencia de Perú en cuanto al codesarrollo, se hace énfasis en el tema de las remesas y algunas consideraciones sobre las familias transnacionales. En general, todo lo expuesto en este artículo muestra las bondades de las distintas puestas en común que propenden por el codesarrollo.

El último artículo de carácter reflexivo preparado por nuestro editor David Khoudour-Castéras hace un análisis sobre la relación entre la implantación de las políticas de codesarrollo y la financiación de proyectos de inversión productiva lo cual ha su vez ha tenido un impacto en el desarrollo local de ciertas comunidades de migrantes. Sin embargo él presenta una serie de inquietudes en particular con el tema de la sostenibilidad de estos programas como también lo veíamos en otro de los artículos presentes en esta publicación. Este artículo busca demostrar que si bien las políticas de codesarrollo adoptadas en los últimos años han contribuido a financiar proyectos de inversión productiva que han favorecido el desarrollo local de ciertas comunidades de migrantes, existen contradicciones en este tipo de políticas que no permiten hacer de las migraciones internacionales un instrumento de desarrollo en el largo plazo. De tal forma que el artículo muestra los beneficios del codesarrollo tanto en origen como en destino pero sin desconocer las contradicciones que se dan al interior de los países en cuanto a la formulación de sus políticas migratorias.

Sólo me queda, agradecer a David Khoudour de manera especial este esfuerzo por consolidar los estudios y editar esta publicación, que como bien sabemos, la tarea de edición es compleja y altamente demandante en tiempo y dedicación. Esperamos que en esta línea de publicaciones logremos consolidar un trabajo investigativo de alta pertinencia y calidad científica, que se convierta en un aporte para las distintas audiencias del saber tanto académicos como aquellos responsables de la política pública en lo que se refiere al tema migratorio.

JOSÉ ANGEL OROPEZA
JEFE DE MISIÓN
COLOMBIA

1. AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA MIGRACIÓN LABORAL VINCULADA AL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL OIM COLOMBIA

OIM Colombia

I. Migración y desarrollo: una serie de supuestos que dejan preguntas y retos

Hablar de la importancia que tiene la migración y principalmente la migración laboral para los países de origen y destino es un tema que se viene tratando desde diferentes miradas, soportado en una base de supuestos que nosotros desde nuestro trabajo cotidiano en la OIM queremos revisar.

Primero, el supuesto que los migrantes son determinantes para las economías de los países desarrollados, pues el proceso de envejecimiento de la población económicamente activa, además de una baja natalidad y el crecimiento económico, convierten en indispensables a los migrantes. Este es un supuesto que nosotros creemos cierto, basados en los estudios que al respecto se han realizado en Europa, como el de La Caixa hace un par de años, que demostró que los PIB de la Unión Europea serían inferiores, e incluso negativos, si los migrantes no estuvieran involucrados en la economía de estos países.

De otra parte, hay otros elementos adicionales de carácter estructural en las economías de los países desarrollados que nos indican que efectivamente es un proceso que continuará por varias décadas: tanto la balanza pensional como la del sistema de salud se basan en que los migrantes son los mayores aportantes a estos sistemas que soportan a los “locales”. Esta realidad se sustenta en el número de migrantes cotizantes contra los que utilizan estos sistemas de salud y pensión, frente a los cotizantes nacionales (del país destino) pensionados y que utilizan con mayor costo el sistema de salud.

Segundo, el supuesto que las remesas, aun reconociendo que son flujos privados, son un factor de desarrollo para los países de origen. Nosotros consideramos que es innegable que son importantes para las economías de los países de origen, pero creemos que por “generación espontánea” las remesas no impactan estructuralmente en el desarrollo.

Las investigaciones sobre el uso de remesas que han hecho todos los países, principalmente los estudios del BID para América latina y en Colombia el estudio AMCO realizado por la “alianza país”, nos llevan a la misma conclusión: la gente en América latina utiliza las remesas para la sobrevivencia diaria y destina una mínima proporción a inversión para el desarrollo, por el que se entienden al menos tres posibilidades: vivienda, educación y proyectos productivos-empresariales.

Este paso es posible si vemos el reto más allá de las remesas y le incluimos ahorro, acceso al crédito en origen y destino, mecanismos de garantías, aportes de cooperación internacional y aportes de los gobiernos locales, regionales y nacionales. Esta duda sobre el impacto de la migración y las remesas al desarrollo de los países de origen nos lleva a proponer otras miradas al tema: la migración laboral y el impacto al desarrollo local y regional.

II. La migración laboral desde la perspectiva del desarrollo local y regional

Para la OIM, es posible vincular los temas de migración y el desarrollo si se trabajan a la vez en origen y destino, y si se logra impactar poblaciones específicas de territorios determinados. La realidad de nuestros países es diversa a partir de las particularidades regionales y locales. En este sentido le apuntamos al desarrollo local y le incluimos la migración laboral como una herramienta de desarrollo. Una herramienta capaz de transmitir, además de recursos económicos, conocimientos y experiencias.

El papel de la OIM, desde esta perspectiva, implica avanzar en la concepción de la migración laboral reconociendo contextos regionales, nacionales e internacionales, que facilite las condiciones de trabajo en migración laboral, su reglamentación y su aporte al desarrollo.

La migración laboral busca:

- Promover el desarrollo local y regional en origen, fortaleciendo la institucionalidad, las organizaciones sociales de las comunidades, mejorando la calidad de vida de los migrantes laborales, de sus hogares y su comunidad.
- Promover el acceso de los migrantes laborales a formación, instrumentos de financiación y ahorro y servicios sociales para su participación activa en el desarrollo familiar, local y regional en origen y destino.

Con este interés, la OIM decidió consolidar y replicar la excelente experiencia de la Unión de Pagesos de Cataluña en la vinculación de migrantes que trabajan por temporada y regresan a su país de origen, para volver nuevamente al año siguiente desde sus países de origen a trabajar en Cataluña. Este modelo nos ha permitido demostrar que es posible vincular la migración laboral y el desarrollo.

Esta iniciativa es apoyada por la Unión Europea, con el Programa AENEAS, para que durante el 2007 y 2008 consolidáramos y replicáramos el modelo. Consolidar implicaba fortalecer la organización de los Pagesos en Colombia, y para esto se creó la Fundación Agricultores Solidarios en Colombia, como dependencia de la Fundación Pagesos Solidaris de la Unión de Pagesos en Cataluña. Una asociación de migrantes: AESCO y el sector académico universitario: la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), la Universidad de Salamanca y la Red de Universidades Públicas Alma Mater de Colombia

fueron incluidos en la sistematización y réplica. Adicionalmente incluimos campañas de prevención de la migración irregular en radio, televisión, impresos e Internet.

La meta de vinculación de 2.800 trabajadores al modelo en los dos años ha sido superada, pero fundamentalmente el gran salto ha estado en la clara apuesta por el desarrollo local con más de 122 proyectos productivos y de mejoramiento de vivienda cofinanciados por cooperación internacional del Fondo Catalán y AECID, así como el apoyo a los procesos de formación en gestión del desarrollo para más de 1.000 temporeros con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y un poco más de 40 gobiernos locales y regionales de Colombia.

Las comunidades, los gobiernos locales y el sector privado y social que participan en el programa hacen parte activa y protagónica de la vinculación entre migración laboral y desarrollo local a través de tres instrumentos:

1. Focalización de comunidades

- Por su condición de vulnerabilidad, se vincularon habitantes que habían sido víctimas del desplazamiento forzado retornadas o reasentadas en nuevas zonas rurales (Valle del Cauca).
- Se vincularon poblaciones vulnerables por encontrarse en zonas de alto riesgo natural (Putumayo, Nariño) y en proceso de reasentamiento poblacional.
- Comunidades de zonas rurales en proceso de reconversión productiva (Cesar).
- Programas de mujeres cabeza de hogar organizadas en proyectos productivos y de vivienda rural (Nashira, Valle del Cauca).
- Líderes de organizaciones sociales vinculadas con vivienda por autogestión y programas de carácter social (Suba, Bogotá).
- Indígenas organizados, delegados por los cabildos y resguardos que trabajan en el rescate cultural y proyectos productivos (Sibundoy, Putumayo).
- Campesinado de regiones con potencial agrícola exportador (Landázuri, Santander, y Magdalena).

2. Acompañamiento técnico en procesos productivos

3. Alianzas estratégicas de actores públicos, privados y sociales

El proceso nos llevó a incidir en la agenda migratoria en la política pública, de manera mancomunada con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 e igualmente en varias ordenanzas departamentales y posteriormente en los planes de desarrollo de alcaldías y gobernaciones para el período 2008-2012, principalmente en las zonas de mayor incidencia migratoria y en Bogotá.

La alianza para el desarrollo local nos generó una nueva perspectiva del papel de los gobiernos locales (más de 40 alcaldías y gobernaciones), que llegaron a contar con aportes cercanos al millón y medio de dólares para el programa de Migración Laboral Temporal y Circular MLTC en el 2008.

Estos gobiernos locales no tenían ni tienen rubros específicos para el tema migratorio, por lo que hemos recurrido a rubros presupuestales enfocados al desarrollo. Algunos de ellos son:

- Promoción del desarrollo;
- Fomento para el empleo;
- Promoción y capacitación para asociaciones empresariales;
- Apoyo de microempresas;
- Generación de ingresos;
- Programas para fomentar el empleo;
- Capacitación para el empleo;
- Apoyo al desarrollo rural;
- Desarrollo tecnológico agropecuario;
- Atención a la población vulnerable del sector productivo.

De otra parte, somos conscientes que el programa de MLTC debe confluir con otras dinámicas generadas desde la misma OIM y principalmente desde diferentes entidades, de manera que logremos un abanico de herramientas de codesarrollo o migración y desarrollo local, para acceder a ellas, fortalecerlas y replicar sus aprendizajes. Este abanico debe tener propuestas, como expresábamos anteriormente, que promuevan la formación de los migrantes, el ahorro, el acceso al crédito en origen y destino, los mecanismos de garantías, los aportes de cooperación internacional y los aportes de los gobiernos locales, regionales y nacionales.

Vincular remesa/ahorro/crédito y cooperación implica reconocer las experiencias de la Unión de Pagesos, Micros Cámara de Comercio de Armenia en Colombia, la Fundación Un Sol Món con el modelo Retale y otras apoyadas por AENEAS, AECID y otras entidades.

Nuestra experiencia nos enfrenta a distintos retos, y uno de estos consiste en evitar que tengamos 500 o 1.000 o 2.000 proyectos productivos que reproduzcan el modelo individual de emprendimientos que nos mantienen estructuralmente en la pobreza. Debemos ser mucho más osados en la transferencia de conocimientos, de manera que podamos apropiarnos modelos organizativos que nos garanticen, desde la asociatividad de las comunidades, alianzas público-privadas a la par que estrategias de mercadeo.

Con respecto a este tema, pensamos que debemos transferir modelos asociativos-productivos que fortalezcan tanto la producción como el mercadeo, y para esto concebimos inicialmente tres estrategias de mercadeo:

- “Sello de calidad”: relacionado con migración y desarrollo sostenible;
- “Marcas de productos”;
- “Centro de logística comercial”, con el apoyo de Mercadeo Social de OIM en relación estrecha con el sector privado local regional, nacional e internacional.

Finalmente queremos presentar una iniciativa, llamada Fondo Internacional de Garantías para Colombianos en el Exterior (FIG-COL). El FIG-COL es una herramienta más para la migración y el desarrollo que tiene como objeto establecer convenios con entidades de crédito en países destino, inicialmente en España, de manera que se promueva el acceso a crédito de los migrantes, el cual se respaldará en un 80%, siempre y cuando el destino de ese recurso sea en su país de origen y en vivienda, educación o proyectos productivos.

El FIG-COL, concebido, diseñado y promovido por la OIM, operará inicialmente en Fiducoldex, entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, ministerio que tiene a su cargo el comercio exterior.

III – Perspectivas y retos para humanizar la globalización

Reconociendo que la migración y el desarrollo no se vinculan de manera espontánea sólo por el hecho de que las personas migrantes entren a hacer parte del mercado laboral global, debemos ser conscientes de la necesidad de actuar sobre los impactos tanto en origen como en destino.

Igualmente creemos que no hay fórmulas únicas que vinculen la migración laboral y el desarrollo local, sino que es necesario ser creativos y a la vez replicar experiencias que nos muestren resultados.

Tampoco es sensato proponer que la responsabilidad del desarrollo recaiga solamente exclusivamente sobre los migrantes, o los gobiernos, o los empresarios de los países industrializados, o las asociaciones de migrantes, o los procesos organizativos de la sociedad civil, o las comunidades de origen. Asimismo, nosotros creemos en alianzas, sinergias y corresponsabilidad y reconocemos que los distintos intereses y las diversas miradas de cada una de las partes enriquecen este proceso.

La tarea de vincular la migración laboral y el desarrollo local-regional implica condiciones, políticas y acciones, tanto en origen como en destino, que tengan como principal foco de atención a los migrantes. Debemos propiciar esas condiciones y trabajar por procesos participativos que permitan políticas públicas y programas que permitan alianzas públicas, privadas y sociales en función de resultados con impactos al desarrollo.

La OIM considera que tenemos una veta inmensa, que se debe explorar necesariamente con creatividad, con disposición para aprender, con consciencia de los derechos y deberes de los migrantes, con respeto por las decisiones de los gobiernos y que reuna los resultados puntuales en muchos países de origen y destino. Tenemos el deber de multiplicar con generosidad conocimientos e información, con el ánimo de afrontar la pobreza en un mundo cuya globalización es creciente (y no sólo en el aspecto económico) y con el ánimo, también, de humanizar la globalización.

2. CODESARROLLO Y MIGRACIONES LABORALES INTERNACIONALES: EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MIGRACIÓN TEMPORAL Y CIRCULAR ENTRE COLOMBIA Y ESPAÑA

*Robin Kraft y Marguerite de Larrard**

Instituto de Estudios Políticos de París - Sciences Po.

En los últimos años, varios países de alto ingreso han contemplado la posibilidad de introducir –a veces reintroducir– o ampliar programas de migración laboral temporal y circular (MLTC)¹, los cuales implican idas y vueltas del migrante entre los países de origen y de acogida, según las necesidades del mercado laboral de este último. Además de valorar el impacto de estos programas de migración sobre la economía doméstica, actualmente se reconoce el gran potencial de este fenómeno como motor de desarrollo económico en el país de origen. Así, en una reunión informal de los ministros del Interior de los Estados de la Unión Europea en enero del 2007, el ministro alemán Schäuble recalcó el gran interés que despiertan estos programas: *“conviene examinar muy detenidamente (...) la mejor forma de valorar los efectos positivos de las migraciones circulares y temporales entre la UE y países tercios. Tenemos que sacar provecho de las ventajas que ofrece la migración circular – para el migrante, para los Estados de origen, como también para los Estados de destino”*.

Esas ventajas potenciales mutuas que obtendrían los migrantes y los Estados de origen y de destino de los flujos migratorios definen la esencia del codesarrollo, concepto bastante reciente (finales de los años 1990) y muy de moda en varios países desarrollados. Recordemos la definición que dio, en 1997, Sami Naïr, quien caracterizó al codesarrollo como una propuesta para integrar las migraciones y el desarrollo de tal modo que los dos países, el de origen y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Se trata de una forma de relación consensual entre ambos países, *“para que el aporte de los migrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen”* (Naïr, 1997).

Este estudio intenta brindar un aporte en el debate sobre codesarrollo y el potencial que presenta la MLTC, evaluando el impacto que tienen sobre el país de origen dos programas de migración de trabajadores temporales o “temporeros” entre Colombia y España.

* Este capítulo es el resultado de una investigación de campo que se llevó a cabo en 2006-2007 en el marco de la Maestría en Economía del Desarrollo Internacional del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po).

¹ Gran Bretaña y Canadá han implementado programas similares, y a pesar de un debate feroz en los EE.UU. acerca de este tipo de programa, la administración Bush implementó uno en 2004.

I. Presentación del estudio de caso

Presentación de los programas estudiados

La migración de la cual trata este estudio es una migración ordenada: los trabajadores están contratados por los empleadores directamente en su país de origen (sistema llamado *contratación en origen*: la firma del contrato es una condición previa para conseguir el visado de salida) bajo el régimen de un acuerdo de contratación bilateral. Sólo están autorizados a quedarse en el territorio español mientras dura su contrato, o sea un máximo de 9 meses en un período de 12 meses consecutivos. No obstante, estos trabajadores tienen prioridad para volver a ser contratados los años siguientes: por eso se habla de migración circular, ya que el migrante va y viene cada año.

Esta migración circular no constituye una novedad en sí misma: las migraciones temporales han existido siempre, incluso entre espacios tan alejados geográficamente como Europa y América latina, así como los migrantes llamados *golondrinas* que, a principios del siglo XIX, hacían una primera estación agrícola en España o Italia, y una segunda en Argentina. Sin embargo estas circulaciones espontáneas se vieron cada vez más limitadas por la imposición de visados. Por ello, el carácter novedoso de los programas estudiados se halla en la institucionalización de la movilidad: nos encontramos en el cruce entre el campo del *transnacionalismo* y el de las políticas migratorias. Esta consideración del factor estatal induce una nueva mirada sobre la movilidad de los migrantes, ya que hoy en día se trata de una circulación impuesta. *“Tradicionalmente, la movilidad está asociada a la libertad, la emancipación y la autonomía (...). Sin embargo, de forma paralela, el nomadismo de algunos migrantes aparece como la respuesta a una doble exclusión, que no le dejaría otra alternativa distinta de circular entre dos sociedades que lo rechazan”* (Pécoud, 2006). Los temporeros son un caso por excelencia de circulación impuesta, en la medida en que sus idas y vueltas están regidas por políticas migratorias que apuntan explícitamente a impedirles su asentamiento permanente en el país de acogida.

Los dos programas estudiados gestionan la contratación en origen de temporeros colombianos para el sector agropecuario español. Uno de los dos programas está regulado por un acuerdo bilateral entre los dos Estados², firmado en el 2001 y gestionado por un organismo público colombiano: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El SENA está encargado de la preselección³ de los emigrantes potenciales, según el perfil requerido para el puesto; luego, el empleador español (o un representante de éste) efectúa

² “Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”.

³ Preselecciona a tres candidatos para cada puesto.

la selección definitiva. El SENA preselecciona tanto a *migrantes permanentes*⁴ como a migrantes temporales. La gran mayoría de estos *temporeros* trabaja en la agricultura andaluza para Primaflor, una gigantesca empresa de producción y comercialización de hortalizas. Hablamos de unos 250 temporeros para el año 2006⁵.

El otro programa fue implementado y es administrado por la Unió de Pagesos (UP), un gremio de productores agropecuarios catalanes. Este programa conoce un crecimiento continuo desde el año 1999, y ha llegado a contar hasta con 1.240 temporeros colombianos. Por cuestiones de comodidad, en el resto del estudio nos referiremos al “programa SENA” y al “programa UP”.

La mayor diferencia entre los dos programas –además del destino geográfico de los migrantes– consiste en el acompañamiento del proceso migratorio. El programa UP cuenta con una fundación, Pagesos Solidaris (FAS), que gestiona un programa de co-desarrollo en el cual se ofrece a algunos migrantes –llamados *agentes de codesarrollo*– capacitaciones para la elaboración y la gestión de proyectos productivos comunitarios, financiamiento y asesoría técnica para fomentar dichos proyectos en sus ciudades de origen. Por su parte, el programa SENA no cuenta con ningún tipo de acompañamiento a los migrantes⁶.

Problemática

La contratación en origen de mano de obra temporal ofrece sin duda alguna beneficios para el país de acogida (en este caso, España). Primero, en el aspecto económico, estos programas juegan un rol esencial en la competitividad del sector agrícola español. De forma general, procuran mano de obra a un sector que tiene dificultades para

⁴ Los migrantes permanentes se van con un contrato de un año renovable. Aunque no exista ningún proceso de seguimiento sistemático, los actores entrevistados afirman que muy pocos de estos migrantes han regresado a Colombia de forma definitiva.

⁵ En realidad, no disponemos de una cifra exacta. El SENA no ha preseleccionado a ningún temporero para la empresa Primaflor en 2006, así que todos los temporeros fueron contratados en el 2005 o en los años anteriores, de forma *indirecta* (preseleccionados por el SENA) o *directa* (el empresario manda directamente el contrato al trabajador, generalmente el pariente de otro trabajador). En el año 2006, el SENA fue intermediario para la selección de tan sólo 36 trabajadores temporales, para otra empresa andaluza, lo cual representó el 2,5% del total de los migrantes de ese año, cuando los temporeros representaban un 84% en el 2001.

⁶ El SENA tiene un convenio de colaboración con una fundación española (AICODE), la cual brinda a los emigrantes formación sobre sus derechos y deberes en los locales del SENA. Pero más allá de ofrecer formación, el personal de AICODE es muy limitado y su ubicación –en Madrid– no permite un seguimiento adecuado, sobre todo en el caso de los temporeros que están muy aislados en medio rural. Además, AICODE sólo interviene a nivel de asesoría jurídica: no brinda ninguna capacitación o acompañamiento para fomentar una buena gestión de las remesas.

encontrar mano de obra local, dado que son empleos poco atractivos. Además, surten una mano de obra que se concentra en los momentos picos propios del carácter temporal de la actividad agrícola, particularmente en la época de cosecha. Segundo, los temporeros ofrecen una mano de obra tan estable como dócil, ya que su situación jurídica depende directa y exclusivamente de su empleador. Tercero, ya que los migrantes temporeros no tienen vocación de quedarse en el territorio, el país de acogida se deshace de todos los problemas vinculados a la integración a largo plazo del migrante y de su familia (Chesnais, 2004; Morice, 2006; Barlan, 2002).

Con miras a estos beneficios, nos preguntamos: ¿será tan beneficioso este tipo de programa para el país de origen? ¿Podemos asegurar, retomando los términos de Sami Nair, que “*la ganancia que aportan los migrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen*”? Según la literatura económica sobre el tema, las ventajas de este tipo de migración para el desarrollo del país de origen no son ni obvias ni seguras: la realización de los efectos positivos esperados –reducción del desempleo, ingreso de capital a través de las remesas, transferencias de conocimientos y técnicas, creación de redes transnacionales– no es segura, mientras pueden ser compensados por fuertes efectos negativos: dependencia de flujos externos, desincentivo laboral para los receptores de remesas, entre otros (Rhus, 2006).

De forma general, la literatura sobre este tema destaca la importancia del diseño de los programas a la hora de concretar las ventajas potenciales de la MLTC para el país de origen. Según Martin Rhus, “*es claro que la MLTC logra tener éxito en este campo sólo si va de mano con otras políticas incitativas en los países de origen, que incluyan medidas que alienten el uso productivo de las remesas*”. Este objetivo debería ser entonces el de las políticas de codesarrollo. Una crítica común sobre el codesarrollo sugiere que estas políticas buscan captar recursos privados fruto del trabajo de los migrantes, lo cual plantea obviamente un problema de legitimidad. Sin embargo, no se trata de captar recursos sino más bien de potenciar las prácticas que puedan tener un impacto positivo: si existe un verdadero potencial de desarrollo (lo que intentaremos determinar en el caso de la MLTC hispano-colombiana), es esencial acompañar y facilitar la realización de dicho potencial.

Aunque el volumen de estos programas (aproximadamente 1.500 participantes en 2006) pueda ser marginal en el panorama general de las migraciones colombianas⁷, el impacto es considerable a nivel local. Sólo el programa de la Unió de Pagesos (UP) se traduce en un flujo anual de 3,5 millones de euros en 2006, lo cual puede parecer menor mirando al monto total de remesas hacia Colombia este mismo año (2.900 millones de

⁷ Según los datos del Censo 2005, 3,3 millones de colombianos viven en el exterior (Khoudour-Castéras, 2007a).

euros); pero si se considera la economía relativamente estrecha de los pueblos involucrados, se trata de flujos extremadamente importantes y que podrían tener un impacto considerable. Para dar un ejemplo, en el pueblo de Guepsa, Santander (4.500 habitantes), el monto total de remesas para el año 2006 llega a los 346.600 €, lo cual representa el 52% del presupuesto municipal.

En este contexto, nuestro estudio buscará dar respuestas a dos preguntas. Por un lado, veremos en qué medida se puede hablar de un “verdadero potencial de desarrollo”, evaluando el impacto que produce la MLTC sobre el desarrollo socioeconómico de las comunidades de origen de los temporeros. Por el otro lado, evaluaremos la pertinencia del concepto de codesarrollo en el caso de la MLTC, así como la eficacia de las medidas empleadas para implementarlo.

Metodología del estudio

La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿en qué medida estos flujos monetarios producen un verdadero desarrollo? Buscaremos determinar cómo los migrantes invierten sus remesas, y cuáles son los factores que determinan el destino de las mismas.

Para determinar aquello, recogimos datos sociodemográficos y económicos a través de cuestionarios de 136 preguntas aplicados a 240 temporeros de ambos programas. Estas informaciones, una vez introducidas en una base de datos, nos permitieron analizar y modelar los impactos económicos de estas migraciones (o sea la cantidad de las remesas y la estructura de su uso), así como vincular estas informaciones con las características sociodemográficas de los migrantes gracias al análisis econométrico. Nos hemos interesado sobre todo en la proporción de las remesas totales invertidas en proyectos productivos (unidades productivas rentables, que deberían asegurar un ingreso estable: adquisición de terreno cultivable, siembras, microempresa, camión, ganado, etc.) o en bienes durables (vivienda, muebles o electrodomésticos), y hemos interpretado estas proporciones como indicadores de mejoramiento durable de las situaciones económicas individuales de los migrantes.

Más allá del estudio cuantitativo, evaluamos (por medio de los cuestionarios y de las entrevistas semidirigidas a los temporeros y sus familias) los impactos cualitativos de la migración temporal y circular: quién asume la gestión de las remesas; cuáles son los impactos sobre la pareja, la familia, los hijos, los vecinos; cuáles los impactos sobre el capital social; cuál es la integración y participación en asociaciones/cooperativas/esquemas colectivos de desarrollo local; cuáles son los impactos sobre el capital humano (cuáles de los conocimientos o técnicas adquiridos en España son útiles y transmisibles a la comunidad) y sobre las expectativas de los migrantes.

Presentación de la muestra y características de la población estudiada

i. Muestra UP

Como el programa UP selecciona a los temporeros a partir de un número reducido de municipios, decidimos seleccionar a cuatro de estas “comunidades”, o sea pueblos o grupo de pueblos vecinos⁸. Todas tienen una población entre 4.000 y 10.000 habitantes. Están ubicadas en distintas regiones del territorio colombiano, en los departamentos de Nariño, Quindío, Cundinamarca y Santander. Dos comunidades se benefician directamente de los programas de codesarrollo (puesta en marcha de proyectos productivos colectivos impulsados por los agentes de codesarrollo y financiados por la Fundación Agricultores Solidarios, así como una asistencia técnica de dichos proyectos), mientras las dos comunidades restantes nunca se han beneficiado.

Evaluamos el impacto del programa a nivel local, mediante los cuestionarios de los temporeros en estas comunidades, la observación participativa en varios eventos vinculados al proceso migratorio (reuniones, visita de proyectos, visitas a domicilio, etc.), entrevistas semi-dirigidas con las familias de los temporeros, docentes, alcaldes y sacerdotes de estos pueblos. También tuvimos acceso a varios documentos sobre el contexto general de estas comunidades (presupuesto anual, plan de desarrollo, etc.).

Las cuatro comunidades representan el 34% de los 1.240 participantes en 2006. La muestra analizada en el estudio para estas cuatro comunidades comprende 171 individuos, de los cuales 134 viajaron a España en 2006 (o sea 11% del total de participantes en 2006). Se trata de una población rural, joven y de origen social muy modesto: el sueldo medio antes del primer viaje a España oscilaba entre 32 € y 80 € por mes según el pueblo de origen, lo cual es muy bajo en comparación con el sueldo mínimo colombiano (131 € en 2006).

ii. Muestra SENA

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad encargada de la preselección de los trabajadores contratados mediante el Acuerdo Relativo a los Flujos Migratorios, nos otorgó el acceso a todos los archivos y documentos administrativos relativos al programa desde su principio en el 2001. Gracias a estos documentos y a la colaboración de la representante de Primaflor en Colombia (encargada de la selección de los temporeros,

⁸ Al inicio seleccionamos cinco comunidades, pero decidimos excluir a una de la muestra, por su carácter comunitario específico y por ende no representativo del conjunto de la población: en este cabildo indígena, los temporeros pagan una cuota importante a la comunidad para financiar bienes colectivos y están seleccionados por la misma comunidad, con el objetivo declarado de favorecer el desarrollo comunitario.

a partir de la preselección realizada por el SENA), pudimos hacer entrevistas personales con los temporeros y/o sus familias, sobre todo en las regiones de Cali, Villavicencio y del Eje Cafetero. Por causa de las dificultades de acceso a los participantes de este programa (el acceso a los temporeros SENA, esparcidos en todo el territorio colombiano, ha sido más difícil que en el caso de los temporeros UP), la muestra SENA comprende 57 individuos, de los cuales 37 viajaban en el 2006 (o sea aproximadamente 14,8% del total del contingente en 2006).

Cuarenta y cuatro entrevistas fueron realizadas directamente con los trabajadores y contienen suficientemente información (especialmente cuantitativa) para ser incluidas en la muestra SENA, para el análisis econométrico. Sin embargo, existe un sesgo importante, porque 39 temporeros viajaban al mes siguiente para volver a trabajar con la empresa Primaflor, el 88% de ellos, por lo menos, en su tercera campaña. Se trata entonces de trabajadores bien integrados en la empresa, lo cual no puede ser representativo del conjunto si consideramos que solamente el 17% del primer contingente de temporeros contratados en 2001 seguían trabajando con Primaflor a finales de 2006. Nuestra muestra está compuesta en su mayoría por los “mejores” temporeros SENA, es decir los que mejor se integraron a la empresa, y no toma en cuenta los que dejaron el programa (sea porque se quedaron de forma permanente en el territorio español, sea –caso muy excepcional– porque decidieron no volver a migrar o porque la empresa decidió no volver a contratarlos).

La muestra SENA presenta características sociodemográficas similares al de la Unión de Pagesos, salvo por algunas diferencias: se trata de una población mucho más urbana (58% del total, por la selección hecha por el SENA en las capitales regionales) y masculina (96% de los temporeros SENA son hombres, contra 65% de los temporeros UP).

iii. Características de los migrantes “temporales y circulares”

Existe un sesgo a la hora de comparar a los temporeros del programa UP con el resto de la población migrante colombiana, por el hecho de que están seleccionados según criterios socioeconómicos, y esta selección ha privilegiado a las personas de escasos recursos. Sin embargo, ya que la selección SENA se basa sobre el perfil laboral del trabajador y no toma en cuenta criterios socioeconómicos, es interesante comparar a los temporeros SENA originarios de la región del Eje Cafetero con los datos estadísticos de una encuesta realizada en 2004 por la OIM en la misma región (AMCO OIM y DANE, 2005). Así, podemos poner de relieve las características de los migrantes “temporales y circulares” en relación con la población migrante en general.

Vemos que se trata de una población económica y socialmente más humilde: los temporeros son de un estrato socioeconómico inferior al del resto de la población migrante y la proporción de los que son dueños de sus viviendas tiende a ser menor. Otra

diferencia es que la población temporera es en su mayoría masculina, lo cual se entiende fácilmente por el trabajo agrícola al cual van destinados: de hecho, las dos provincias españolas receptoras de estos programas (Lleida y Almería) son las provincias con menor índice de mujeres entre los extranjeros en toda España. Por el resto (edad o nivel de educación), las dos poblaciones son muy parecidas.

iv. Motivaciones de los migrantes temporeros y circulares

Cuando analizamos las motivaciones de los temporeros al emigrar, recalcamos una importancia de los factores de expulsión menor que la esperada, tales como una fuerte deuda (motivo citado por el 28% de los migrantes⁹), el desempleo (el 14%) o la violencia (solamente el 2%). En realidad, la emigración para esta población no es tanto una necesidad como una oportunidad: el 69% de los temporeros manifestó un deseo de mejorar su situación económica y la de sus familias. Emigrar también constituye una estrategia para acumular el capital necesario para un proyecto: puede ser un proyecto de vivienda (31% de los temporeros emigraron por este motivo) o un proyecto productivo, sobre todo adquirir un terreno (31%). En este sentido, las migraciones pueden ser consideradas como una inversión que ocasiona gastos (mínimos en el caso de la MLTC, ya que el empleador paga la mitad del transporte hacia el país de destino) y beneficios (los cuales provienen del diferencial de salarios y del nivel de empleo entre las zonas de origen y de acogida).

II. Impacto del MLTC sobre el desarrollo local de las comunidades de origen

Resultados del análisis econométrico: indicadores claves

i. Inversión en proyectos productivos

La gran crítica hecha a las remesas en cuanto a su impacto sobre el desarrollo resalta generalmente su fuerte concentración sobre los gastos no productivos. Sin embargo, en nuestro caso el 11,2% del monto total de las remesas de los temporeros se invirtió en proyectos productivos. Se puede comparar esta cifra con otra calculada por el BID en 2004 (BID, 2004) para toda la población emigrante de origen colombiano. Según este estudio, el 7% del monto global de remesas se invertiría en un negocio en Colombia.

No obstante, no parece que las altas tasas de inversión de los temporeros se puedan explicar por el carácter temporal y circular de la migración. De hecho, los resultados cam-

⁹ Veremos a continuación, con el análisis econométrico, que el nivel de deudas no tiene un efecto significativo sobre las variables relacionadas a un impacto sobre el desarrollo.

bian del todo según el diseño de la MLTC: mientras los temporeros UP invierten el 12,9% de sus remesas en proyectos productivos, esta misma tasa baja a los 5,9% para los temporeros SENA, o sea que es incluso inferior al 7% a nivel nacional. Como vimos que las dos poblaciones (UP y SENA) presentan algunas diferencias, hemos utilizado el análisis econométrico para identificar las variables que influyen significativamente en el uso de las remesas. Las regresiones nos permiten confirmar lo siguiente: los temporeros UP invierten más a menudo y una proporción mucho más importante de sus remesas en proyectos productivos, incluso cuando se controlan las variables que podrían introducir un sesgo entre los dos programas (género, edad, medio de origen, nivel de deudas, etc.).

Además del programa, otras variables tienen un impacto significativo sobre la inversión productiva. Entre más alto es el nivel total de sus remesas, más probabilidad tiene el temporero de invertir, y un monto más alto. Esto demuestra que la inversión productiva es un gasto residual: el migrante debe primero pagar sus deudas, cubrir los gastos corrientes que implica el mantenimiento diario de su hogar, etc., antes de invertir en un proyecto productivo. Asimismo, los solteros invierten más en proyectos productivos que los casados: se supone que tienen menos gastos (de hecho, tienen menos personas a cargo: un promedio de 3, contra 4,1 para los temporeros en pareja), y, así, más recursos disponibles para invertir.

Otra variable sociodemográfica significativa es el género: los hombres invierten más que las mujeres en proyectos productivos. Esto se puede explicar por la división de tareas dentro de las parejas, especialmente marcada en medio rural: mientras los hombres están a cargo de la actividad económica, las mujeres suelen dedicarse al hogar.

La experiencia en la agricultura que tenía el temporero antes de emigrar juega un papel decisivo a la hora de invertir en proyectos productivos, lo cual se entiende fácilmente por el carácter –en esencia– agropecuario de las inversiones en el medio rural (adquisición de terrenos, siembras o ganado). También la participación en una asociación u otra estructura colectiva influye positivamente, lo cual sugiere que el entorno social es un factor determinante a la hora de invertir sus fondos. De hecho, la mayoría de las asociaciones tienen que ver con agrupaciones locales de productores que facilitan al migrante información, consejos, un mejor acceso al mercado, entre otros.

En contraste, la educación superior tiene una correlación negativa con la misma clase de inversión. Se puede explicar de la forma siguiente: las personas que han tenido acceso a la educación superior desprecian el trabajo en el campo y aspiran a un trabajo menos duro y mejor remunerado. Si bien las remesas permiten realizar pequeñas inversiones, en su mayoría inversiones agropecuarias o pequeños negocios, el salario de reserva, entendido como el nivel de ingresos mínimo para el cual el temporero educado aceptaría trabajar, exige una inversión demasiado elevada para el nivel de remesas de los temporeros.

ii. *Inversión en vivienda*

Según nuestros resultados, el impacto de la MLTC es más claro en cuanto a la inversión en vivienda: 51,2% de los temporeros invirtieron parte de sus remesas en la adquisición o renovación de su vivienda. Esta probabilidad es más alta que todas las encontradas en numerosos estudios sobre migrantes permanentes (FORIM, FINANSOL & CFSI, 2003), aunque la comparación es difícil por tratarse de poblaciones distintas. Este hecho se puede entender fácilmente: por cuestiones legales, el temporero tiene a su familia en su país de origen y él mismo permanece allí parte del año. Así que lo primero que suele hacer al volver del primer viaje, una vez cubiertos los gastos cotidianos, es mejorar su vivienda.

La proporción invertida no cambia de un programa a otro (13,5% del nivel total de las remesas para el programa SENA, 13,1% para UP), lo cual nos confirma por el análisis econométrico que el programa no tiene correlación con la inversión en vivienda. En cuanto a las variables sociodemográficas significativas, notamos que las mujeres y las parejas invierten más en vivienda que los hombres y los solteros, lo cual se puede explicar por los mismos factores anteriormente presentados.

Resultados del estudio de impacto sobre el desarrollo local

Si la experiencia individual constituye la base del proceso migratorio, varios trabajos han mostrado que la observación se tiene que llevar a la escala del conjunto de las comunidades afectadas por la migración, ampliando al análisis a los individuos no migrantes, quienes ven su vida cotidiana fuertemente afectada por el proceso migratorio (Faret, 2004).

Según nuestros resultados, los programas estudiados generan irrefutables efectos positivos en las zonas de origen de los temporeros:

- *Efecto multiplicador de las remesas sobre la economía local.* En el medio rural, la mayor parte de las remesas se inyecta directamente en la economía local: en ausencia de cadenas medianas o grandes de distribución, los temporeros y sus familias compran en pequeños negocios locales o al mercado del pueblo. A pesar de ser fuente de dinamismo para la economía local, las remesas también producen una fuerte sensibilidad de dicha economía al ciclo migratorio: si la MLTC tenía que parar por una razón u otra –cambios en la legislación migratoria, decisión de los empleadores españoles de sustituir los trabajadores colombianos por otros de países más cercanos, etc.–, nos podemos preocupar por el impacto de una caída significativa de la demanda de bienes y servicios por parte de los migrantes y sus familias.
- Impacto positivo sobre el empleo. En teoría, la emigración por sí sola debería tener un impacto positivo sobre el mercado laboral, al “liberar” los puestos ocupados por

los migrantes. Sin embargo este efecto nunca ha sido mencionado por ninguno de nuestros interlocutores, sin duda a causa del subempleo endémico en medio rural. En un solo pueblo (Guepsa, Santander), varias personas mencionaron un alza del salario de reserva para el trabajo menos calificado, o sea el jornal para recoger la caña de azúcar. Es necesario recordar que en este pueblo la proporción de temporeros en relación con la población total es muy elevada y el monto total de remesas para el año 2006 representa el 52% del presupuesto municipal anual.

- *En todos los pueblos estudiados, notamos un impacto positivo en dos niveles:* primero, gracias al desarrollo del sector de la construcción: el 13,2% del monto total de las remesas se invierte en vivienda (adquisición, construcción, ampliación y reparaciones), lo cual se traduce en una fuerte demanda de mano de obra en el sector de la construcción. De hecho, la construcción es el segundo sector (después de la agricultura) en el cual trabajan los migrantes entre dos campañas, mientras están en Colombia. Segundo, la inversión productiva de los temporeros genera empleo: se trata sobre todo de autoempleo, ya que los migrantes generan primero empleos para ellos mismos y su familia. En algunos casos, la actividad genera empleo directo fuera de la estructura familiar (peones agrícolas, choferes, etc.).
- *Transferencia de conocimientos adquiridos en España*, aunque la realización de este potencial queda muy limitada, como lo detallamos más adelante.
- *Impacto de género.* La literatura sobre la MLTC sugiere cambios estructurales dentro de las unidades familiares: así, un estudio realizado en el 2006 por la OIM sobre un programa similar de migración de temporeros guatemaltecos a Canadá (OIM, 2006) insiste especialmente sobre este punto, explicando que, en el caso de la migración masculina, los hombres aprenden a valorar el trabajo de sus mujeres en el hogar al experimentar la dura “vida de solteros” en Canadá: a su vuelta, las apoyarían más en las tareas del hogar. Nosotros estamos escépticos en cuanto a este efecto: si algunos ayudan más, para la mayoría el efecto es contrario: “sufrieron” tanto en España que, de vuelta a Colombia, sus esposas “no les dejan hacer nada”. Sin embargo, notamos un efecto positivo: en ausencia de sus esposos, las mujeres se ven obligadas a desarrollar un papel más importante en la esfera social. En el caso de la migración femenina, la gestión del hogar y de los niños no es casi nunca responsabilidad del marido: se encarga algún familiar de sexo femenino (madre, suegra, hermana, la hija mayor, etc.). El cambio tiene que ver más con la mujer migrante: ella experimenta un estilo de vida más libre en España y vuelve a Colombia con “su dinero”. De hecho, dos terceras partes de las mujeres en pareja declaran que ellas mismas deciden la manera en que se gastan las remesas, contra menos de la mitad de los hombres. Por esto se puede hablar de una toma de autonomía y empoderamiento de las mujeres temporeras.

Sin embargo, las migraciones y los fenómenos que van asociados producen también dificultades y algunos efectos son muy ambiguos:

- *Impacto sobre los niños y su educación:* los hijos de temporeros gozan globalmente de una mejor alimentación y de mejores condiciones de vida gracias a las remesas.

Sin embargo, la ausencia prolongada de uno o de los dos padres produce a menudo efectos de depresión, problemas de autoridad y una baja en el rendimiento escolar. Es necesario resaltar que estos impactos negativos, comunes a la migración en general, podrían ser menores en el caso de la MLTC, ya que los padres están presentes al menos unos meses al año. Sin embargo no podemos afirmar nada: más que el hecho de que la migración sea temporal o de larga duración, son las condiciones en las cuales quedan los hijos y el control que se ejerce sobre ellos en ausencia del o de los padres las que cobran más importancia.

- *Impacto sobre la estructura familiar*: aunque algunas parejas aprenden a valorarse y así mejoran gracias a la distancia, otras terminan la relación por el mismo motivo, lo cual puede llevar a una desestructuración familiar muy problemática.
- *Impacto sobre las desigualdades*: a nivel nacional, por tratarse de una población muy humilde, se puede hablar de cierta convergencia y reducción del conjunto de desigualdades. Sin embargo, a nivel local el impacto es mucho más ambiguo: aunque es difícil estimar empíricamente, resulta claro que es mucho dinero en pocas manos. Además, una característica de la MLTC en relación con la migración desordenada es que los que migran no son necesariamente los que más lo necesitan o desean, sino simplemente los que *fueron seleccionados*, lo cual puede generar un fuerte sentimiento de injusticia e innumerables tensiones alrededor de la “lotería migratoria”.
- *Impacto sobre los “incentivos para el desarrollo”*: las migraciones y las remesas producen fuertes expectativas, las cuales pueden generar tanto fenómenos de frustración como un potente dinamismo, según las oportunidades en la zona de origen.

Algunos efectos son francamente negativos o problemáticos:

- *Presiones inflacionarias sobre los sectores hipotecarios o inmobiliarios*, cuando la proporción de migrantes en una comunidad es relativamente elevada.
- *Fuertes tensiones y fenómenos de corrupción* alrededor de la selección de los temporeros. Por ello, la relación con las autoridades locales es muy delicada: aunque la Alcaldía puede colaborar de forma positiva (participación en el proceso de acompañamiento, cofinanciación de proyectos impulsados por los migrantes), fuertes tensiones suelen aparecer alrededor de la selección de los temporeros y de las campañas electorales.
- *Dificultades en la construcción de una ciudadanía transnacional*: a lo largo de los años, los migrantes sufren una erosión de su sentimiento de pertenencia a la comunidad, fenómeno clásico para los migrantes que terminan sintiéndose “ni de aquí, ni de allá”.

Un potencial ampliamente desaprovechado

i. Transferencia de capital humano y acceso a la propiedad

Además de los impactos netamente negativos, notamos que algunas potencialidades quedan ampliamente desaprovechadas, así como las transferencias de capital humano.

Se supone que el “retorno periódico” de los migrantes implica una mayor probabilidad de transferencia de competencias. Esta expectativa se ve reforzada por el perfil poco calificado de los temporeros. De hecho, los trabajadores calificados dependen por su mayoría de un empleo asalariado y tienen que conseguir títulos para validar las competencias adquiridas en el exterior: en muchos casos, el retorno al país de origen equivale a un retroceso social, mientras los trabajadores poco calificados tendrán más facilidades para invertir en una microempresa y así generar autoempleo.

En nuestro caso, hemos notado poca transferencia de competencias al país de origen: aunque en ambos países estén trabajando en agricultura, muy pocos son los temporeros que tienen la oportunidad de aplicar en Colombia los métodos o técnicas aprendidos en España. Las razones principalmente expresadas son la diferencia de clima y de cultivos, la falta de capital para invertir en tecnologías más avanzadas y la falta de terreno propio para poder invertir. En las zonas de origen de los temporeros, las remesas no facilitan el acceso al crédito o microcrédito.

Asimismo, los pocos temporeros que han podido invertir en tecnologías innovadoras, como por ejemplo el riego por goteo, son dueños de sus terrenos, lo cual sugiere que el acceso a la propiedad es un tema crucial a la hora de invertir. En este sentido, el programa UP tiene un impacto bastante positivo: mientras sólo un 13% de los temporeros era dueño de un terreno antes de emigrar, el 23% tenía un terreno propio en el momento del estudio. Sin embargo, el resultado es muy variable de un pueblo al otro, según la distribución y el precio de la tierra. En Nariño, departamento donde predominan el minifundio y los cultivos destinados al autoconsumo, el 40% de los temporeros tiene un terreno propio (25% antes de emigrar), mientras dicha proporción baja al 7% en el Quindío (10% antes de migrar), departamento del Eje Cafetero donde los terrenos destinados al monocultivo para la exportación son bastante más costosos.

ii. Generación de capital social

Los estudios sobre *transnacionalismo* sugieren que la pertenencia simultánea de los migrantes a dos entidades nacionales distintas puede generar oportunidades, a menudo ilustradas por los emprendedores inmigrantes que, aún viviendo en el exterior, fomentan empresas en su país de origen y hacen de su doble implantación la clave de su éxito.

En el caso de los temporeros colombianos, no se puede hablar de muchos casos positivos de transferencia de capital social: su poca integración en el país de acogida (aislamiento, tiempo de estadía fraccionado e insuficiente) no permite establecer redes entre ambos países. Existe cierto potencial en el aspecto comercial: en un pueblo de Cundinamarca, se ha pensado en establecer un convenio entre la cooperativa de productores de fruta, apoyada por la Alcaldía, y una empresa catalana para exportar fruta

tropical hacia España. Sin embargo, el proyecto no se ha podido concretar a causa del bajo nivel de producción de los campesinos colombianos, quienes no estaban en capacidad de llenar un container.

iii. Sostenibilidad de los proyectos productivos

Los proyectos productivos en los cuales invierte el 45,9% de los temporeros son poco rentables o no sostenibles debido a la falta de acompañamiento en el momento de hacer la inversión o de capacitación en emprendimiento, y por la difícil situación económica local. Además, pese a una tasa de bancarización excepcionalmente elevada (el 68% tiene una cuenta bancaria en Colombia, contra el 27% al nivel nacional: Khoudour-Castéras, 2007a), los temporeros no tienen acceso al crédito y por ende tienen que financiar sus inversiones poco a poco, después de cada viaje, lo que genera dificultades de gestión y una escala reducida de inversión o producción.

Conclusión: ¿un potencial de desarrollo mayor al de las migraciones permanentes?

Los estudios teóricos (Rush, 2006; Martin, 2006) sugieren que la MLTC genera un impacto positivo mayor que las migraciones permanentes o irregulares. Ya que el migrante todavía permanece en su comunidad de origen unos meses al año, sus incentivos son diferentes de los de un migrante ya radicado en el país de acogida: se espera que la perspectiva del retorno aliente la inversión en proyectos productivos y en bienes durables, especialmente en vivienda. Otras ventajas suelen también ser asociadas al carácter circular de la migración, tales como una mayor transferencia de conocimientos hacia el país de origen o la creación de redes transnacionales.

Para poder comparar el potencial de desarrollo de la MLTC con el potencial de la migración permanente o irregular, habría que estudiar dos poblaciones presentando las mismas características y bajo los mismos criterios. No obstante, nuestro estudio sugiere algunas pautas: vimos que la MLTC aparenta favorecer la inversión en vivienda, lo cual se entendería fácilmente por el hecho de que el temporero sigue viviendo parte del año en su país de origen. Este tipo de inversión genera externalidades positivas para el desarrollo: el sector de la construcción es uno de los motores del crecimiento económico colombiano¹⁰, además de generar empleo a nivel local. Otra ventaja de la MLTC en relación con la migración permanente es un mayor control del migrante sobre el uso de las remesas. La literatura sobre remesas subraya un obstáculo a la inversión productiva debido a la dificultad para el migrante de controlar el uso de sus remesas, así como la

¹⁰ Según Khoudour Castéras (2007), entre 1995 y 2005 el índice de costos de la construcción de vivienda aumentó de 181%, efecto significativo de la fuerte demanda en este sector.

dificultad para identificar a distancia las oportunidades de inversión. En nuestro caso, sólo el 11% de los temporeros deja al receptor de las remesas (generalmente la madre o la pareja) la administración de las remesas, mientras el 47% afirma hacerlo ellos mismos y el 42% de forma concertada. Además, en la gran mayoría de los casos, la inversión (en proyectos productivos o en vivienda) se realiza mientras el temporero está en territorio colombiano.

Sin embargo, muchas de las “promesas” de la MLTC quedan incumplidas: vimos que el aprovechamiento de las ventajas normalmente asociadas al carácter circular de la migración (transferencia de conocimientos hacia el país de origen o la creación de redes transnacionales) permanece incierta. En realidad, el análisis recalca, sobre todo, la diversidad de las situaciones: por ejemplo, la gran diferencia entre los dos programas en cuanto a la proporción de inversión productiva sugiere que las condiciones en origen, el diseño del programa y el acompañamiento brindado al temporero tienen una influencia significativa sobre este indicador de desarrollo.

Lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿Cuáles son las medidas que podrían acompañar y facilitar la realización de dicho potencial?

III. Evaluación del programa de codesarrollo

Antes de evaluar la eficacia del programa de codesarrollo llevado por la Unión de Pagesos mediante la Fundación Agricultores Solidarios (FAS), es necesario preguntarse cuáles son los objetivos de este programa.

Si esperamos del codesarrollo que disminuya la presión migratoria en las zonas de origen de los migrantes: fracaso

Primero, la deserción de los participantes a la MLTC constituye una nueva fuente de migrantes irregulares: en el programa SENA, el 13,5% de los temporeros contratados por Primaflor en 2005 se quedaron en España en condiciones irregulares. Esta tasa es menor en el programa UP: 5-6% en los últimos años.

Después, los migrantes que participan en la MLTC no constituyen la población susceptible de emigrar irregularmente: vimos que se trata de una población más humilde, que no podría asumir los costos que supone la migración irregular. Y cuando se les pregunta, la gran mayoría de los temporeros afirma no haber considerado nunca la posibilidad de emigrar de forma irregular.

Además, el retorno definitivo del temporero a su comunidad de origen es muy difícil, casi improbable: no encontramos a ningún temporero que no quiera volver a España,

aunque sea una sola vez más. A pesar de que el costo afectivo es muy elevado, es muy difícil renunciar a un sueldo muy superior al sueldo local; sin contar que, a lo largo de las temporadas, los temporeros se van creando nuevas necesidades y por ello necesitan más ingresos.

En el estado actual, la migración temporal y circular –con o sin programa de codesarrollo– no permite disminuir la presión migratoria en las zonas de origen de los migrantes; al contrario, parece aumentarla: la formación de comunidades transnacionales genera “migraciones en cadena”, o lo que se llama fenómenos de “*histéresis de las migraciones internacionales*” (Khoudour-Castéras, 2007b): aunque las razones iniciales de la emigración (aquí la MLTC) desaparezcan, los flujos migratorios persistirán, debido a la presencia de miembros de la comunidad en el exterior.

Si esperamos que el programa de codesarrollo permita gestionar mejor los impactos de las migraciones, al limitar los problemas y al favorecer el potencial de desarrollo del país de origen: éxito

En realidad, los objetivos de la Fundación Agricultores Solidarios son otros: según los responsables del programa, se trata de gestionar los distintos impactos generados por la migración laboral, favoreciendo la realización de los efectos positivos potenciales y limitando los efectos negativos. Según esta perspectiva de gestión de impactos, el codesarrollo ya no es tanto una herramienta de política migratoria, sino una responsabilidad directa del empleador de los temporeros.

¿Logra el programa de UP-FAS cumplir con este objetivo? La respuesta es bastante positiva.

Primero, recordemos la gran diferencia en cuanto a la inversión productiva entre ambos programas: mientras los temporeros UP dedican un promedio del 12,9% de sus remesas a proyectos productivos, este promedio cae a un 5,9% para los temporeros SENA. Igualmente, la probabilidad de inversión productiva es mucho más alta en el programa UP (52,1%) que en el programa SENA (24,5%). El análisis econométrico confirmó la influencia del programa sobre ambos indicadores.

Estos resultados confirman el consenso en la literatura sobre este tema: la MLTC puede mejorar los efectos de la emigración sobre el desarrollo de los países de origen, pero condicionados a que estén acompañados de políticas incitativas en los países de origen, incluyendo medidas para alentar el uso productivo de las remesas.

Asimismo, dentro del programa UP, existe un fuerte contraste entre las comunidades que se benefician directamente del programa de codesarrollo y las que no se benefician. Además de los beneficios directos que obtienen estas comunidades del programa (pro-

yectos, asistencia técnica), los migrantes que la componen invierten el 18,5% de sus remesas en proyectos productivos, contra solamente el 9,8% en las demás comunidades. Este dato refuerza la definición del codesarrollo como un conjunto de medidas que tenga como objetivo valorar prácticas, mediante la creación de un ambiente propicio, para las inversiones generadoras de desarrollo.

La inversión en vivienda es también mayor en los pueblos beneficiarios: 15,3%, contra 11,8% en las demás comunidades. Al contrario, las comunidades que no son beneficiadas por el programa gastan el doble en muebles, electrodomésticos y audiovisuales (el 6,6% de sus remesas) que en las comunidades beneficiadas (3%).

Además de la inversión de las remesas, globalmente los impactos están mejor gestionados en los pueblos beneficiarios del programa de codesarrollo: notamos más transferencias de capital humano, más cohesión social, así como la generación de empleos gracias a los proyectos productivos y a la inversión en vivienda¹¹.

Recomendaciones para el diseño de un programa de codesarrollo circular

Con base en lo anterior, hemos elaborado una serie de recomendaciones para diseñar un programa de codesarrollo adaptado al modelo de MLTC. Estas recomendaciones se enfocan en los puntos siguientes:

- acompañar al migrante temporero en la elaboración de su proyecto migratorio, para que tenga claro sus objetivos y que sea el verdadero actor de la migración;
- favorecer su inserción económica y financiera, mediante la formación profesional, el acceso al crédito y una asesoría personalizada en inversión y mercadeo;
- proponer y apoyar proyectos productivos colectivos, identificando los potenciales propios de cada comunidad y elaborando estrategias sectoriales de desarrollo;
- favorecer la transferencia de conocimientos y técnicas: se debería relacionar el perfil del temporero con su labor en España, por ejemplo enviando a los que trabajan con flores en Colombia para que aprendan en los invernaderos de plantas ornamentales en España, etc. Estos temporeros podrían transferir su experiencia a su comunidad de origen, mediante talleres que responsabilicen al temporero en su papel de mediador entre dos sociedades.
- acompañar al temporero para facilitar su integración política y ciudadana;
- acompañar la gestión del impacto sobre los hijos de los migrantes. Este punto nos parece crucial, ya que los niños son los que más sufren en el proceso migratorio. Se

¹¹ Obviamente, no se puede atribuir todas las diferencias sólo al programa de codesarrollo: vimos que otras variables, tales como el precio de los terrenos o la cohesión social de las comunidades en origen también juegan un papel importante.

pueden plantear varios tipos de acciones: acompañamiento psicoafectivo especializado, apoyo escolar, etc.

- mejorar el proceso de selección, enfatizando en la transparencia del proceso y privilegiando a las personas que tienen un proyecto claro y un objetivo de ahorro realista en relación con las ganancias esperadas.

Estas recomendaciones se podrían cumplir bajo varios esquemas. Los empleadores de mano de obra extranjera, junto con entidades públicas y privadas de ambos países, podrían implementar programas integrales en las comunidades de origen que brindarían a la población afectada el acompañamiento requerido a través de una gama de servicios (talleres, asesorías especializadas, etc.). En realidad, no se trata de algo totalmente novedoso: podría ser una nueva forma de enfocar servicios y programas donde ya existe cierta especialización y experiencia –los proyectos y programas socioeconómicos financiados tanto por los mismos Estados como por la cooperación internacional–, adaptándolos a las necesidades y carencias propias del proceso migratorio.

Además de los servicios habituales, desde la formación profesional hasta el acceso a los servicios financieros, nos parece esencial desarrollar nuevos tipos de acciones que se enfoquen más hacia el aspecto socioafectivo, así como los temas de ciudadanía y cultura. Sería un gran error preocuparse solamente por las remesas, y olvidarse de que la sostenibilidad de los procesos de desarrollo radica en las personas y en la cultura.

Conclusión

Este estudio muestra que la MLTC, en algunos aspectos más que la migración permanente o irregular, tiende a generar un impacto netamente positivo sobre el desarrollo económico de las comunidades de origen de los migrantes, con la condición que las migraciones se vean acompañadas por medidas que alienten el uso productivo de las remesas. La MLTC también puede generar tensiones, problemas y efectos negativos. Por ende, las políticas de codesarrollo deberían tener como objetivo tanto favorecer el potencial de desarrollo generado por las migraciones como acompañar a los migrantes y a sus comunidades en la gestión de los impactos negativos. Este objetivo nos parece más realista que aquel enfocado hacia el control de los migrantes o hacia la reducción de la presión migratoria en las zonas de origen.

Desde esta óptica, el programa de codesarrollo llevado por el sindicato agrario catalán Unió de Pagesos nos ofrece un ejemplo rico en enseñanzas y aprendizajes, desde el cual habría que volver a pensar el concepto de codesarrollo para construir un nuevo modelo. Este modelo de “gestión de los impactos de las migraciones laborales” ya no dependería solamente de la cooperación internacional para el desarrollo, sino también de la responsabilidad de los propios migrantes, de sus empleadores y de los Estados involucrados.

Referencias

Barlan, Jean-Pierre (2002). “Le goût amer de nos fruits et légumes” en *Revue Information et Commentaires : le développement en questions*, Forum Civique Européen, marzo.

Chesnais, François (2004). “La mondialisation de l’armée de réserve industrielle: la ‘délocalisation interne’ dans l’agriculture” en *Carré rouge* 30: 28-35.

Faret Laurent (2004). “Les impacts socioculturels de la circulation migratoire dans les environnements d’origine : le cas du Mexique” en *Migrations Internationales, mobilités et développement*, Guerassimoff Eric (ed). Paris: L’Harmattan.

Fondo Multilateral de Inversiones (2004). *Receptores de remesas en América Latina: el caso colombiano*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Khoudour-Castéras, David (2007a). “Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia”, en *Revista de la CEPAL* 92: 143-61.

Khoudour-Castéras, David (2007b). “Causes and Implications of the Current Mass Emigration Process in Latin America.” en *En busca de un nuevo El Dorado: análisis del fenómeno migratorio colombiano*. Khoudour-Castéras, David (ed). Bogotá: Universidad Externado de Colombia: 21-48.

Martin, Philip (2006). “Managing Labor Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century”, en *International Symposium on International Migration and Development*, Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat, Turín, Italia, June 20.

Math, Antoine (2006). “Les travailleurs détachés dans le cadre de la sous-traitance transnationale” en *Migrations Société*, 18(107): 51-64.

Morice, Alain (2006). “Pas de séjour sans travail, ou les pièges du contrat saisonnier: l’exemple des Marocains dans l’agriculture provençale” en *Migrations Société* 18(107): 51-64.

Naïr, Sami (1997). *Rapport de bilan et d’orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Paris: Premier ministre.

OIM y DANE (2005). *Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)*.

OIM Guatemala (2006). “Evaluación Proyecto Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá.”

Pécoud, Antoine (2006). “Circulations migratoires et contrôles aux frontières” en *Migrations Société* 18(107): 51-64.

Ruhs, Martin (2006). “Potentiel des programmes de migration temporaire dans l’organisation des migrations internationales” en *Revue Internationale du Travail* 145: 7-41.

Apéndice: Regresiones

Muestra: temporeros SENA y Unión de Pagesos

	(1)	(2)
	proporción de las remesas invertida en un proyecto productivo	proporción de las remesas invertida en compras durables
Programa (1 UP, 0 SENA)	0,254 (2,88)***	-0,107 (1,84)*
Programa de codesarrollo		
Estaba involucrado en una asociación antes de emigrar	0,176 (3,34)***	-0,022 (0,55)
Género (1 hombre, 0 mujer)	0,197 (3,33)***	-0,106 (2,41)**
Estrato (de 1 a 5)	-0,062 (1,19)	-0,050 (1,41)
Ha trabajado 10+ años en agricultura	0,130 (2,31)**	-0,020 (0,50)
Educación superior	-0,152 (1,71)*	-0,090 (1,43)
Nivel total de remesas	0,006 (3,61)***	0,003 (2,23)**
Vive en pareja	-0,178 (2,94)***	0,139 (3,00)***
Su pareja está trabajando	0,233 (3,48)***	-0,021 (0,43)
Cantidad de personas a cargo	0,005 (0,35)	0,007 (0,68)
Nivel mensual de remesas	0,027 (0,47)	0,049 (1,16)
Es dueño de su casa	-0,080 (1,42)	-0,051 (1,21)
Nivel de deudas antes de emigrar	-0,005 (0,68)	-0,009 (1,99)**
Constant	-0,560 (3,28)***	0,227 (1,97)*
Observaciones	171	160

Muestra: temporeros Unión de Pagesos

	(3)	(4)
	proporción de las remesas invertida en un proyecto productivo	proporción de las remesas invertida en compras durables
Programa de codesarrollo	0,129** (0,0556)	0,0316 (0,0478)
Género (1 hombre, 0 mujer)	0,200*** (0,0597)	0,0120 (0,0492)
Estrato (de 1 a 5)	-0,136** (0,0574)	-0,0529 (0,0457)
Ha trabajado 10+ años en agricultura	0,109* (0,0600)	0,0672 (0,0500)
Educación superior	-0,190* (0,0978)	-0,194** (0,0762)
Nivel total de remesas	0,00537 (0,00187)	0,00379** (0,00156)
Vive en pareja	-0,163** (0,0626)	-0,00301 (0,0531)
Su pareja está trabajando	0,270*** (0,0702)	0,148** (0,0589)
Cantidad de personas a cargo	0,00720 (0,0138)	0,00818 (0,0123)
Nivel mensual de remesas	0,000995 (0,0626)	0,108** (0,0536)
Es dueño de su casa	-0,0374 (0,0578)	-0,0899* (0,0496)
Nivel de deudas antes de emigrar	-0,00594 (0,00739)	-0,00683 (0,00565)
Constant	-0,156 (0,123)	0,0443 (0,107)
Observaciones	145	135

3. LAS POLÍTICAS DE RETORNO: ¿UNA HERRAMIENTA EFICAZ PARA EL MANEJO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES?

*Noémie Kouider y Olivier Vardakoulias**

Instituto de Estudios Políticos de París - Sciences Po.

Originalmente concebidas como medio para limitar los efectos de la «fuga de cerebros» desde el punto de vista de los países en desarrollo, las políticas de retorno migratorio conciernen también (si no más) hoy tanto a la migración no calificada o poco calificada como a los migrantes que se encuentran en situación irregular en los países receptores. Igualmente, el aumento considerable de demandas de asilo desde principios de los años noventa (Hatton y Williamson, 2004) condujo al implemento de este tipo de políticas sobre todo a quienes se les negaba el derecho de asilo.

La idea subyacente de estas últimas políticas ha sido dar un incentivo financiero al retorno de inmigrantes que se encuentran en situación irregular en los países de recepción, y es legítimo pensar estas políticas en términos de sustitución y/o complementariedad a las expulsiones, teniendo en cuenta el endurecimiento de las políticas migratorias europeas, que ofrecen, por ejemplo, pocas perspectivas de regularización. Igualmente, al ofrecer una ayuda financiera, esas políticas parecen tener como meta una mejor reintegración de los migrantes a sus países de origen, en comparación a los expulsados, aún más si tal ayuda puede destinarse a una inversión productiva en el país de origen, lo que desde luego generaría un ingreso para los que han regresado. En este sentido, el objetivo es precisamente agotar las condiciones que dieron paso a una primera migración y evitar posibles “movimientos secundarios”¹², es decir, una nueva emigración.

Finalmente, se debe mencionar en esta parte introductoria que la multiplicación de diversos programas de retorno a nivel internacional permite pensar que la implementación de tales políticas trae beneficios tanto para los países de acogida como para los de origen dentro de un marco de “codesarrollo”. Sin embargo, y aunque se puede decir que asistimos a una multiplicación de políticas de retorno en lo que se refiere a la Unión Europea, no hemos encontrado ninguna evacuación *ex post* de este tipo de políticas salvo la investigación de Black et ál. (2001).

A través de un intento de análisis y evaluación de una política particular, el VARRP (Voluntary Assisted Return and Reintegration Program), programa de retorno para colombianos solicitantes de asilo en el Reino Unido, este artículo tiene precisamente

* Este capítulo es el resultado de una investigación de campo que se llevó a cabo en 2006-2007 en el marco de la Maestría en Economía del Desarrollo Internacional del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po).

¹² Utilizando el vocabulario de la Unión Europea.

como objetivo proponer el debate sobre el impacto real de este tipo de políticas utilizando un criterio de “sostenibilidad” del retorno.

I. Objetivos del estudio: el programa estudiado dentro del marco general de las políticas de retorno

En primer lugar, se debe introducir la política específica estudiada dentro del marco general de las políticas de retorno, intentando ver sobre todo qué tipos de intereses sostienen estas políticas y lo que estos implican respecto a la problemática de este trabajo. Así que después de ver cómo funciona concretamente el VARRP y qué tipo de población comprende, veremos de qué manera se puede interpretar el diseño del programa y qué intereses y ventajas puede potencialmente presentar tanto para el Reino Unido, el país receptor, como para Colombia, el país de origen.

El VARRP (Voluntary Assisted Return and Reintegration Program)

Fue creado inicialmente en 1999 por el gobierno británico para hacer frente al aumento masivo de solicitudes de asilo tras la Guerra de Kosovo y, planteando el retorno y la reintegración de los solicitantes de asilo después de ella, empezó a funcionar también para el retorno de demandantes de asilo de varios países. Para dar una idea, a nivel internacional se ha dado hasta hoy asistencia a 250 casos en América Latina (más que todo para bolivianos, colombianos y ecuatorianos), 750 en África y 2.000 en Asia, sumando así un total de más o menos 2.500 retornos a nivel mundial. El programa fue diseñado e implementado originalmente por el país de acogida, el Reino Unido, quien lo financió junto con el Fondo Europeo para los Refugiados.

Demandantes de asilo en las siguientes situaciones pueden aplicar al programa:

- Migrantes que han pedido asilo y que están esperando la decisión de la Home Office respecto a su caso;
- Migrantes que han visto su demanda rechazada;
- Migrantes que han visto su demanda rechazada y que han pedido la reexaminación de su caso;
- Migrantes que pidieron asilo y después retiraron su demanda;
- Migrantes que obtuvieron el permiso temporal de quedarse (ELR¹³) en el Reino Unido aunque no hubieran obtenido el estatus de asilado.

¹³ “Exceptional Leave to Remain.”

En pocas palabras, el VARRP concierne a migrantes que se encuentran en situación irregular después del rechazo de su demanda y/o que son susceptibles de encontrarse en esta situación; en todos los casos, tiene que ver con migrantes que no consiguieron regularizar su situación de forma permanente. En este sentido, podemos cualificar este tipo de retorno como un “retorno voluntario bajo presión”, en el sentido que la opción de quedarse no es verdaderamente una opción de mediano o largo plazo.

En lo que se refiere a casos colombianos, el programa empezó a aplicarse en el año 2002 y se mantiene vigente desde entonces. La ayuda financiera para la reintegración fue introducida en el mismo año: se ofrecían a cada participante 1.000 libras esterlinas (aproximadamente 4,2 millones de pesos colombianos de 2007). Finalmente, desde 2006 se implementó un programa piloto ofreciendo 3.000£ (aproximadamente 12 millones de pesos colombianos) para cada caso y 1.000£ adicionales para cada dependiente que retorna con el beneficiario del programa. Este programa piloto sigue vigente hasta hoy.

El dinero no puede ser utilizado de cualquier manera: el retornado está obligado a utilizarlo en inversión productiva, es decir: en el financiamiento de un negocio (una microempresa, un taxi, etc.), y puede ser un negocio que ya existe; en el financiamiento de estudios para él mismo o para sus dependientes (hijos, esposa/o); o, en casos muy especiales, en servicios médicos. Pero no se puede utilizar, por ejemplo, para una vivienda ni, por supuesto, para consumo corriente, por ejemplo para la subsistencia hasta encontrar un trabajo. Finalmente, aunque antes de la implementación del programa piloto no se daba dinero “de bolsillo” para el viaje y los gastos corrientes hasta que el negocio generara ingresos o hasta encontrar un empleo, los casos que retornaron desde 2006 se beneficiaron de ello: de las 3.000£ que reciben hoy, 500£ se dan en el aeropuerto de Londres al momento de viajar.

Como se puede ver, esta financiación responde a dos objetivos: en primer lugar, dar un incentivo al retorno para una población susceptible de ser expulsada o de encontrarse en situación de irregularidad. En segundo lugar, a estimular la reintegración, más que todo económica¹⁴, en el país de origen (por extensión, estimular la utilización de recursos en inversión productiva en el país de origen: no sólo los recursos dados por la OIM sino también posiblemente un incentivo a invertir recursos propios de los migrantes en tal proyecto, como ocurre en algunos casos).

Finalmente se debe mencionar lo que no hace el VARRP: en primer lugar, no se ofrece ningún tipo de formación educativa o capacitación en el Reino Unido antes del retorno. En segundo lugar, ningún tipo de asistencia psicológica se ofrece después del retorno con la excepción notable de los casos manejados directamente por la ONG AESCO

¹⁴ Y, de forma indirecta, social también.

en la zona de Pereira. Tercero, no existen (por el momento) acuerdos específicos que permitan el acceso privilegiado al crédito o a la formación después del retorno¹⁵.

En cuanto a la participación de colombianos en este programa, hemos intentado ponerlo en perspectiva tomando la base de datos estadísticos disponibles por la Home Office; la información recolectada se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1: Los colombianos demandantes de asilo en el Reino Unido, 1997-2006¹⁶

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Aplicaciones de asilo	1330	425	1000	505	365	420	220	120	70	65*	4.455
Total de expulsiones, retornos voluntarios y retornos asistidos.	300	215	N/A	N/A	175	110	150	175	220	120*	1.345
Asilo admitido	20	150	5	60	40	45	15	5	5	N/A	345
Como % del total de aplicaciones	1,5	35,3	0,5	11,9	9,5	20,5	6,8	4,2	7,1	N/A	10,8
Retornados con el VARRP	0	0	0	0	0	0	4	29	25	26	84
Como % del total de expulsiones y retornos voluntarios	0	0	0	0	0	0	2,7	16,6	11,4	21,7	6,2

* Cifras disponibles hasta el tercer cuatrimestre del 2006.

La primera característica interesante que muestran estas cifras es la caída significativa del número de aplicaciones de asilo desde 1998. Aunque no es fácil dar una interpretación de este fenómeno, podríamos considerar con Guarnizo (2005) la importancia que han tenido las nuevas normas de la Home Office en esta caída de aplicaciones de asilo. Dichas normas asumen inmediatamente que las pruebas presentados por los demandantes de asilo son falsos y, como consecuencia, exigen que ellos demuestren la veracidad de estas pruebas. Esto fue confirmado al entrevistar algunos retornados del VARRP que se fueron precisamente del país por persecución política pero no consiguieron comprobar la veracidad de tal persecución¹⁷.

¹⁵ Salvo el hecho de que la ONG AESCO ofrece a los casos que maneja la posibilidad de un microcrédito.

¹⁶ Cálculos de los autores con estadísticas de la Home Office. Disponibles en: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/immigration1.html>

¹⁷ Por ejemplo, según las palabras de un retornado con el VARRP: “A mí me mataron a mi hermano. Y allá [en el Reino Unido] me pidieron pruebas. Pero ¿cómo puede uno probarlo estando en Londres?”.

El cuadro también ilustra el porcentaje relativamente bajo de asilados comparado con las demandas, con excepción de los años 1998 y 2002. En todo caso, se puede notar un aumento relativo pero no constante del porcentaje de retornados con el VARRP, especialmente durante el año 2006 a partir del cual se implementó el programa piloto, que aumentó la suma de dinero ofrecida a los migrantes. Sin embargo, dado que no se puede saber cuántos demandantes de asilo que se encontraron en situación irregular retornaron solos de forma voluntaria, no se puede tener una imagen clara del impacto del programa: en pocas palabras, existen, según estos datos, 2.765 personas, de las cuales se desconoce si retornaron de forma voluntaria o si se quedaron de forma irregular.

Finalmente el VARRP nos pareció el programa más comprensivo en comparación a otros programas de retorno para migrantes colombianos, además de que no existen suficientes datos disponibles que facilitaran la visita a personas que retornaron con otros programas. Tal es el caso del PREVIE (Programa de Retorno Voluntario para Inmigrantes desde España), del RIF (Return Information Fund) y del Programa de Retorno Voluntario desde Italia. El primero fue implementado para el retorno de migrantes que se encontraban en situación de vulnerabilidad social en España: aunque casi 50 personas retornaron con este programa, el pequeño importe de 450 euros ofrecido a cada migrante no puede permitir hablar de un programa de “reintegración”. En el caso del segundo y del tercero, aunque el monto ofrecido alcanza los 3.000 y 2.000 euros, respectivamente, y que este dinero debe ser invertido en un proyecto productivo, como en el caso del VARRP, muy pocos colombianos participaron de ellos, además de que el seguimiento de estos casos es virtualmente inexistente.

Los distintos intereses en este tipo de políticas

Ahora bien, cabe preguntarse, primero, si estos objetivos se cumplen, o, en caso de que sea parcialmente, hasta qué punto se cumplen; y, segundo, a qué tipos de intereses responden estos programas: más precisamente, ¿cuál es el interés de Reino Unido en implementar una política de retorno de este tipo? y ¿cuál es el interés de Colombia, como país de origen, teniendo en cuenta que este tipo de políticas son implementadas unilateralmente por los países de acogida?

Evidentemente una cuestión esencial es la de saber si en tal caso el VARRP puede ser considerado de hecho como una política de codesarrollo, en el sentido de que responda a los intereses de ambos países, el de recepción y el de emisión. Aunque no queremos extendernos mucho sobre esta cuestión, nos ha parecido esencial presentar de forma básica a qué tipo de intereses responden estas políticas desde nuestro punto de vista. Saber bajo qué lógica y objetivos fueron implementadas estas políticas nos pareció esencial para seguir un eje de evaluación.

Lo anterior mencionado, es decir el hecho que estas políticas son elaboradas desde el punto de vista de los países receptores, países desarrollados, generó una preocupación res-

pecto al verdadero interés en ellas por parte de los países de origen. De hecho, la mayoría de las declaraciones oficiales respecto al establecimiento de políticas migratorias en los países de origen si hablan de retorno se refieren únicamente al personal cualificado¹⁸. Por otro lado, en lo que se refiere a la Unión Europea, el discurso respecto al retorno entra en el debate del endurecimiento de las políticas migratorias y entonces del “retorno”, voluntario o no, de migrantes irregulares que son, probablemente en su gran mayoría, no calificados o poco calificados (Cassarion, 2006). Sin embargo, se hace muy poca mención acerca del retorno de un personal calificado que la Unión Europea busca atraer abiertamente.

En consecuencia, se puede considerar que en el fondo hay una oposición entre ambos intereses, como lo ilustra el cuadro 2.

Cuadro 2: Intereses y lógicas de la políticas migratorias en los países emisores y receptores

	Trabajo no calificado o poco calificado	Trabajo altamente calificado o especializado en sectores escasos
Países de origen	Repulsión: Disminución de la presión sobre el mercado laboral (disminución del desempleo). Recepción de remesas.	Atracción: Prevención de la “fuga de cerebros” (o atracción y acumulación de capital humano).
Países receptores	Repulsión: Limitar la migración no calificada al mínimo necesario según las necesidades percibidas del mercado laboral. No cargar el mercado laboral. Aumento de las reacciones xenofóbicas, social y políticamente (partidos de extrema derecha).	Atracción: Acumulación de capital humano sin soportar el costo de la educación y formación (debate contemporáneo de la “inmigración elegida”).

El cuadro 2 muestra que existe una categoría de emigrantes que nadie quiere atraer y que son precisamente objeto de políticas de retorno y el objeto de este estudio. Como subraya D. López, de “Colombia nos une”, durante una entrevista, Colombia no tiene en absoluto un interés por el retorno de estas personas, en primer lugar por las remesas; y en segundo lugar, por el mercado laboral.

¹⁸ Este fue el caso por ejemplo durante el compromiso de Montevideo donde se hizo mención únicamente de retorno de trabajadores calificados. En “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y Gobiernos de la Comunidad Iberoamericana”, 2006. Disponible en http://www.xvicumbre.org.uy/pdf/xvi_compromiso.pdf

Sin embargo, aunque no se tenga un interés fundamental, tampoco se tiene una elección: hay una asimetría fundamental en lo que se refiere a la elección de políticas migratorias, asimetría que es una consecuencia directa de un menor desarrollo: Colombia difícilmente puede prevenir la fuga de cerebros, como lo ilustró el intento fallido del programa de Colciencias respecto al retorno de personal calificado. Difícilmente se puede hacer presión en caso que los países de recepción de migrantes colombianos decidan endurecer sus políticas migratorias, aumentando las expulsiones y adaptando políticas de retorno a la mano de obra poco cualificada, tal como nos dijo claramente Diana López:

“Nosotros desde Colombia hemos hecho énfasis en el hecho de que el retorno debe ser voluntario, por la consecuencia que tendría un retorno masivo de colombianos que se encuentran en situación de irregularidad, y es lo que se está planteando hoy con las nuevas leyes en Francia y en España, pero también está pasando lo mismo en Estados Unidos, países donde hay un gran número de colombianos en situación de irregularidad. Entonces en esto estamos trabajando ahora mismo. Yo diría que una gran meta sería pensar qué tipo de programas de retorno podrían ser implementados en el caso que, digamos, un país como Estados Unidos decida expulsar una larga cantidad de colombianos que ha vivido allí durante menos de dos años. Esto sería mucha gente entonces ¿qué tipo de mecanismos debería tener un país como Colombia para poder recibir a esta gente y garantizar un retorno exitoso? Porque hay dos aspectos: primero el retorno como tal, o sea un retornar físicamente al país, pero más importante es quedarse. Cómo la gente puede retornar, quedarse en Colombia y establecer un proyecto de vida en Colombia [...] y no un retorno que sería temporal sólo para preparar las condiciones de una futura emigración.”¹⁹

En este paradigma del “menos mal”, la idea resulta simple: si los países de recepción quieren organizar un retorno más o menos masivo de este tipo de mano de obra, al menos que lo hagan correctamente, organizando y permitiendo una verdadera reintegración, sobre todo económica, en el país de origen. Es decir, todo lo contrario de las expulsiones y de sus efectos negativos, tanto desde un punto de vista económico como social y psicológico. Esto no se hace por razones filantrópicas ni por humanismo por parte de los países receptores: la idea es, como fue mencionado en la descripción del programa VARRP, aliviar las condiciones que permitieron una primera emigración y así reducir la probabilidad de “movimientos secundarios”.

Podemos considerar entonces que, hasta cierto punto, hay una convergencia de intereses: por un lado, los países receptores reducen en teoría la probabilidad que estos retornados vuelvan a emigrar de forma irregular; por otro lado, Colombia asegura que

¹⁹ Entrevista con Diana López, en agosto de 2006.

estos retornados tendrán una mejor reinserción en el mercado laboral, posiblemente sin cargar este último a partir del momento en el cual el dinero es invertido en un proyecto productivo, generalmente una microempresa.

De esta forma se puede entender por qué el énfasis es puesto sobre la “sostenibilidad del retorno” cuando se trata de evaluar este tipo de programas. Ahora bien, cabe definir lo que constituye un retorno sostenible. Aunque se pueden establecer factores “objetivos” de sostenibilidad tanto económicos como sociales e incluso físicos (en situación de violencia política por ejemplo), Black et ál. (2001) consideran que “la definición más simple del retorno sostenible es un retorno que no implica una nueva emigración”. Y continúan: “El retorno debería considerarse como insostenible no sólo en el caso de una nueva emigración sino también si el individuo o grupo de retornados expresan una voluntad de volver a emigrar”. Esta definición que hemos escogido presenta un doble interés: primero, responde al objetivo de la entidad que implementó la política, es decir, si el esfuerzo financiero que hacen el gobierno británico y la Unión Europea tiene en realidad un efecto.²⁰ Y segundo, puede constituir una imagen clara de la situación socio-económica de los retornados para Colombia, en otras palabras, si la reintegración es verdaderamente un éxito o no. Lo anterior implica claramente que una voluntad de volver a emigrar está vinculada con la situación socio-económica después del retorno, que es lo que intentaremos comprobar más adelante.

La pregunta central de este artículo se resume entonces a: ¿podemos realmente considerar que el programa VARRP conduce a un retorno sostenible?

II. Metodología de la investigación

Comparar dos poblaciones

Para intentar dar una respuesta a esta pregunta hemos estado comparando los retornados del VARRP con migrantes retornados fuera del programa: esto responde a la necesidad de poner en perspectiva el impacto del programa ya que evidentemente todo es relativo. Aunque podríamos considerar que a partir del momento en el que un determinado porcentaje de retornados del VARRP quiere volver a irse implica un éxito o fallo del programa, este porcentaje podría parecer pequeño cuando se compara con otro grupo focal. Este ejercicio tiene puntos positivos y negativos. En primer lugar, los retornados sin programa entrevistados son retornados de España, en su mayoría, y unos procedentes de EE.UU. y Aruba. Evidentemente, poner todos estos casos en el mismo saco puede ser limitante: por ejemplo, podríamos pensar que por el idioma los colombianos que regresaron de España se integraron mejor en el país de acogida y que, desde

²⁰ El VARRP es cofinanciado por el Fondo Europeo para los Refugiados.

luego, son más susceptibles de volver a emigrar. Igualmente, casi todos los retornados sin programa que entrevistamos se ubican en el Eje Cafetero, más que todo en la zona de Pereira (Pereira, Santa Rosa, Santuario), con algunas excepciones en el norte del Valle del Cauca (Tuluá, Cartago) y Cali. Esto contrasta con los retornados del VARRP repartidos entre el Valle del Cauca (Cali, Palmira, Tuluá, La Unión), el Eje Cafetero (Pereira, Armenia, Santa Rosa, La Quiebra), Medellín y finalmente Bogotá. Respecto a la “sostenibilidad” del retorno anteriormente definida, esta diferencia puede evidentemente tener un impacto sobre la reintegración y las perspectivas de una nueva emigración: no todos los departamentos tienen el mismo nivel de desarrollo económico y, sobre todo, no todos tienen la misma tasa de migración (Khoudour-Castéras, 2007): podríamos pensar, por ejemplo, que ubicarse en el Eje Cafetero puede aumentar la posibilidad de una nueva emigración por el fenómeno de las “migraciones en cadena” resultado de una tasa de migración más alta. Esto por los aspectos negativos de la comparación.

Por otro lado, el aspecto positivo se resume en lo siguiente: los retornados sin programa son casos que se encontraron en situación irregular en los países de acogida y por ello podemos calificar su retorno como voluntario bajo presión, tal como los casos del VARRP. Es por esto que nos pareció que vale la pena hacer una comparación, aunque haya límites en este tipo de ejercicio. Evidentemente si consideramos que los migrantes retornados con el VARRP son personas susceptibles de ser expulsadas, tal vez lo mejor hubiera sido comparar con migrantes expulsados. Sin embargo, tal tarea no fue posible debido a la inexistencia de datos en Colombia y también debido a que los expulsados que pudimos conocer no estaban de acuerdo en ser entrevistados. Así que, finalmente, esta comparación era la única *realizable*.

Presentación selectiva de los datos recolectados

El cuestionario que elaboramos fue diseñado pensando en dos elementos: primero, la evolución de la condición de los migrantes después del retorno con un enfoque sobre la sostenibilidad; y segundo, los posibles impactos del proceso migratorio sobre la sostenibilidad del retorno (como por ejemplo las remesas, su uso, el tipo de empleo en el extranjero, una posible transferencia de capital humano, etc.). Aunque el cuestionario incluyó varios elementos de interés más general respecto a la migración colombiana, en este artículo nos vamos a concentrar sólo en los aspectos que consideramos relevantes para analizar la sostenibilidad desde una perspectiva comparativa.

i. Reintegración y sostenibilidad

En primer lugar, como era de esperarse, los datos recolectados permiten afirmar que los retornados con el programa presentan un mejor nivel de reintegración económica cuando se compara con los retornados sin programa a nivel agregado. Aunque la tasa de

desempleo en ambos casos es similar (22% para los retornados sin programa y 15% para los retornados con el VARRP) e incluso los ingresos también (aproximadamente 280 euros en ambos casos), existen diferencias notables: en primer lugar, aunque la gran mayoría de retornados del VARRP tienen su actividad económica en el sector formal, bien sea como dueños de microempresas o como empleados, los retornados sin programa tienen empleos mucho más inestables, lo que muestra la importancia de los empleos ocasionales (25%) pero también empleos que ellos consideran “estables” pero que se encuentran en el sector informal (14% de los trabajos estables) de la economía. En segundo lugar, aunque los ingresos sean similares, el nivel de dependencia económica de los retornados fuera del programa es mucho más alto: esto fue comprobado con sus respuestas sobre si sus ingresos dependían de remesas o de ayuda familiar en Colombia: el 45% de los retornados fuera del programa declararon que parte de estos ingresos dependen de remesas y el 25% de ayuda por familiares en Colombia contra sólo el 23% y el 16% de los casos del VARRP (aunque desafortunadamente no tenemos la estructura precisa de estos ingresos). Este último elemento permite también comprobar la cuestión de la reintegración social: un mayor nivel de dependencia puede expresar una menor reintegración social a partir del momento en el que la migración se ve como un fracaso por la familia o el entorno del migrante. Como nos dijo una trabajadora social de la ONG AESCO-Colombia:

“La misma persona que trabajaba allá y ganaba plata retorna y por la circunstancias, por una serie de muchas cosas, la edad, la pérdida de contactos en Colombia, esta misma persona llega desubicada. Y entonces la familia, quien le recibe al principio con mucho cariño, empieza a ponerle presión pues ya no contribuye económicamente al ingreso familiar. Y es por esa presión también que hay tanta gente que quiere volver a irse del país. Eso sucede más que todo con los retornados desde España; para los que retornan de Londres es un poco diferente, porque la gente tiene una ayuda con la cual pueden empezar un proyecto productivo.”

Estas diferencias pueden explicar en gran medida por qué los resultados de las respuestas a las preguntas refiriéndose explícitamente a la cuestión de la sostenibilidad del retorno son tan diferentes entre ambas poblaciones. A la cuestión sobre si piensan a volver a emigrar, el 39% de los casos del VARRP contestaron que “sí”, contra el 64% de los retornados fuera del programa. Igualmente, a la cuestión de saber si consideran que sus ingresos son suficientes para subvenir a sus necesidades, el 52% de los casos del VARRP contestaron que “sí” contra el 20% de los retornados sin programa. Lo anterior en lo que se refiere al nivel agregado.

Ahora bien, la segunda cuestión importante para evaluar de este programa son también las diferencias dentro de los casos del VARRP, que presentan desigualdades importantes.

En primer lugar, es interesante notar que la gran mayoría de los casos (46 de los 50) eligieron la opción de empezar una microempresa y no de utilizar el dinero en una formación; esto merece una explicación. La información cualitativa, especialmente comparando a los retornados fuera del programa, permite afirmar dos cosas: en primer lugar, una formación técnica en entidades como el SENA no garantiza encontrar un empleo, especialmente en zonas como el Eje Cafetero, y los retornados consideran mucho más “seguro” económicamente ser dueños que ser empleados. Y segundo, más allá de este riesgo, invertir en una microempresa responde a la necesidad de generar un ingreso para cubrir a sus necesidades con la mayor rapidez posible después del retorno: lo que evidentemente implica que hacer una formación sería posible si y sólo si el retornado ya tiene un empleo asegurado en Colombia.

Igualmente existen grandes desigualdades en los tipos de negocios y del retorno sobre la inversión que ellos permiten: en primer lugar, existen desigualdades entre los que formaron parte del programa piloto recibiendo 3.000 libras y los que recibieron 1.000 libras, con los cuales es difícil imaginar una creación de empresa sin fondos propios (según los propios retornados).

El aporte de estos fondos es una segunda desigualdad notable dentro de los retornados del VARRP: existe una desigualdad en el aporte de fondos, ya sea bajo forma de acceso al crédito en Colombia o de ahorros personales acumulados durante el proceso migratorio, o finalmente de ayuda familiar y participación del migrante en empresas familiares que ya existían.

Cuadro 3: Tipos de inversión y aporte de fondos por los migrantes

	% que empezó una microempresa
Negocio preexistente	20
Inversión de ahorros personales acumulados en el extranjero (bajo la forma de remesas) en el micronegocio financiado por la OIM	48
Inversión adicional en otro negocio	15
Ninguno de los anteriores	33

El Cuadro 3 presenta unas características de la inversión realizada por los retornados que decidieron montar un negocio (46 de los 50 casos). El 66% de los casos pertenecen a los tres primeros paradigmas acumulando más de una característica. Sospechamos que estos casos consiguen mejores ingresos que los otros y, por consiguiente, que el 33% restante representa a los más frágiles. Si es el caso, deberíamos anticipar que el dinero acumulado por el migrante es significativo, como veremos en la parte II. Asimismo, la

característica más importante son las transferencias, ya que es la única de las de arriba sobre la cual una política puede influir (independientemente de la capacidad del migrante de invertir, o no, en un negocio preexistente): financiación.

Un último factor que vale la pena subrayar, pues puede ser objeto de política, es la experiencia en el manejo de los micronegocios: la gran mayoría de los retornados del VARRP no tenían ninguna experiencia (82%); igualmente, sólo el 40% tenía experiencia en el sector en el cual escogieron empezar su negocio. En este sentido, podríamos pensar que un acceso a la formación después del retorno, sea en el manejo de microempresas o en el sector escogido²¹, puede también ser un factor importante que favorece el éxito de las microempresas.

ii. Proceso migratorio y éxito de la reintegración

Respecto al impacto del proceso migratorio sobre el resultado del retorno y de la reintegración del migrante se encuentran dos elementos que muchas veces son referidos en la literatura: por una parte, las remesas y los ahorros que los migrantes trajeron desde el extranjero susceptibles de ser invertidos en Colombia, y, por otra parte, la cuestión de la acumulación de capital humano en el extranjero, también susceptible de ser utilizado en el país de origen después del retorno (y que posiblemente conduzca a una mejor reintegración). Finalmente, más allá de estos dos importantes elementos, podemos considerar a su vez posibles impactos del nivel de integración en el país de acogida o también de la “voluntariedad” efectiva del retorno sobre la reintegración en el país de origen.

Como se expuso anteriormente, parece claro que el aporte de fondos por los migrantes bajo la forma de transferencias tiene cierta importancia en el financiamiento de las microempresas, lo que puede significar también que pueden ser un factor explicativo de las diferencias en el éxito de las microempresas y, por ende, de la reintegración económica de los migrantes en el país de origen. Entonces dos cosas son importantes: una es la posibilidad que tuvieron los migrantes de movilizar fondos en el extranjero, es decir la posibilidad de trabajar y quedarse en el país de acogida durante un tiempo suficiente para ello, y la otra, la utilización de estas transferencias. En términos estadísticos, aunque los retornados sin programa enviaron más dinero cuando se trata de remesas mensuales (un promedio de 264 euros contra 222), los retornados del VARRP enviaron más en términos de remesas totales (más o menos 15.500 euros contra casi 11.000) por el hecho que se quedaron en promedio más tiempo en el extranjero (un poco más de cinco años contra dos y medio). Las siguientes tablas presentan el uso de estas transferencias por parte de ambas poblaciones:

²¹ Por ejemplo en sistemas informáticos, si el migrante quiere abrir un café Internet.

Cuadro 4: Utilización de las remesas

	VARRP (% que envió remesas)	NBRs (% que envió remesas)
Consumo corriente	39	36
Salud	18	13
Educacion/estudios/formación	20	21
Vivienda	7	5
Ahorros	5	5
Inversion productiva	7	7
Pagar deuda	5	12

Cuadro 5: Utilización de los ahorros

	VARRP (% que trajo ahorros)	NBRs (% que trajo ahorros)
Consumo corriente	34	41
Vivienda	11	13
Inversion productiva	66	29
Educacion/estudios/formación	17	3
Pagar deuda	0	7
Otro	0	3

Primero, el uso de las transferencias es comparable entre las dos poblaciones. En efecto, no hay muchas diferencias, excepto que más retornados fuera del programa habían solicitado un préstamo (a un banco, a su familia o a sus amigos) para emigrar, causando que más de estos retornados enviaran dinero durante su migración para pagar estas deudas. Sin embargo, hay una diferencia en cuanto a los ahorros (aquí definimos los ahorros como la suma de dinero acumulada traída por el migrante en el momento del retorno; en este caso el nivel de los ahorros no es muy alto: 1.850 y 2.500 euros en promedio). Esto podría ser el resultado de una incitación indirecta del programa de retorno a invertir los fondos traídos en el momento del retorno. En efecto, la gran mayoría de los beneficiarios del VARRP (el 66%) utilizó una parte de sus ahorros para invertir de manera productiva, mientras que sólo el 29% de los retornados fuera del programa hicieron lo mismo.

Finalmente, si se comprueba que el éxito de la reintegración económica depende de estos fondos, tanto para los retornados fuera del programa como también para los casos

del VARRP, se podría concluir que establecer una política de retorno sin tomar en cuenta dicho aporte reduciría la probabilidad de éxito del programa.

Otro elemento que puede parecer importante es el capital humano, es decir, una posible utilización de los conocimientos y las prácticas que los migrantes acumularon en el extranjero. Sin embargo, no hemos encontrado la importancia de ellos: la gran mayoría de los migrantes (el 92% de los casos del VARRP y el 87% de los retornados fuera del programa) contestaron “no” o “muy poco” cuando se les preguntó si la actividad laboral que realizaron en el extranjero o la formación que obtuvieron (generalmente clases de inglés en el Reino Unido y de catalán en los casos que retornaron de Barcelona) eran relevantes en sus actividades económicas actuales. Esto se puede explicar, en parte, por la uniformidad de los empleos realizados en el extranjero, generalmente en empresas de limpieza en el Reino Unido o también en el cuidado de niños y personas mayores o en el sector de servicios a restaurantes, hoteles, bares, etc., en el caso de los retornados de España. Finalmente, debido a la condición de irregularidad, personas altamente calificadas y competentes con posibilidad de ser empleadas en el sector formal se dedicaron a este tipo de actividades laborales. En este sentido, resulta difícil sostener que la experiencia laboral puede efectivamente tener un impacto considerable en la reintegración laboral en el país de origen *en lo que se refiere a esta población*.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la integración y del tiempo vivido en el extranjero, se evidencia que los beneficiarios del VARRP pasaron más tiempo afuera: 5 años en promedio, mientras que los retornados fuera del programa pasaron en promedio 2,5 años afuera. Sin embargo, en lo que se refiere a la percepción de la integración en el país de acogida, las cifras son comparables para ambas poblaciones: el 47% de los beneficiarios del VARRP y el 64% de los retornados fuera del programa pensaban que estaban bien integrados. Lo anterior indica que la cuestión del idioma o de una mayor proximidad cultural no es tan importante. En este caso, es necesario mencionar que durante las entrevistas los migrantes retornados de España mencionaron el problema del racismo no menos que en Inglaterra, sino en mayor medida, especialmente para casos ubicados en Andalucía, Alicante y la región de Madrid, exceptuando a Barcelona.

Como conclusión de esta sección, podemos asumir que el impacto del programa favorece a una mejor reintegración económica y probablemente social; igualmente, podemos asumir que el impacto del proceso migratorio de los migrantes en favorecer un retorno exitoso, sobre todo en lo que se refiere a su aporte de fondos en las inversiones realizadas, podría resultar decisivo para una mejor reintegración: en tal caso, más que la “voluntariedad” del retorno, el nivel de “preparación” económica del retorno, independientemente del programa, podría ser un factor importante. La cuestión entonces es tanto comprobar estadísticamente lo planteado como hacer un balance de la importancia respectiva y relativa de estos elementos.

III. Resultados y límites

Resultados estadísticos

Intentando determinar los factores que influyen sobre la sostenibilidad, hemos elaborado una ecuación de comprobación utilizando la técnica econométrica. Esta ecuación de tipo “logit” tiene como variable explicada el hecho de haber expresado la voluntad de volver a irse del país (1) o no (0). Las respuestas que eran ambiguas fueron clasificadas como “no” para mayor claridad en los resultados. Finalmente, hemos dejado por fuera los 3 casos que eligieron invertir en formación en vez de hacerlo en una microempresa con el fin de tener más claridad en los resultados. Las variables explicativas escogidas son las siguientes:

1. *Impacto del programa*: escogimos por ello el monto de la ayuda. 0 si el migrante no recibió ninguna ayuda. La misma regresión fue repetida utilizando una variable dummy en caso que el migrante hubiese participado en el programa (1) o no (0).
2. *Impacto de la experiencia migratoria en el éxito del retorno*
 - El total del dinero transferido por el migrante bajo la forma de remesas o de ahorros traídos cuando retornó en euros de 2006. Ambas variables fueron significativas cuando se utilizaron en formas separadas. El uso de las remesas y/o de los ahorros en proyectos productivos y/o en vivienda eran significativos también.
 - El objetivo migratorio de origen: quedarse afuera.
3. *Impacto de elementos estructurales en Colombia*
 - El acceso al mercado financiero: si el migrante ha solicitado un crédito en Colombia después del retorno y si éste fue aprobado (1) o no (0)
 - El acceso a la formación: si el migrante recibió una formación de cualquier tipo después de su retorno (1) o no (0)
4. *VARIABLES DE CONTROL*
 - El nivel de ingresos antes de salir del país (lo que podría tener un efecto positivo sobre la sostenibilidad) en euros de 2006.
 - La región de retorno.
 - El nivel educativo: 0 para un nivel educativo hasta el bachillerato (incluido) y 1 si recibió una formación superior.

Los resultados se presentan en el cuadro 6.

Cuadro 6: Resultados econométricos utilizando un indicador de sostenibilidad.

	Volver a emigrar (Total)	Volver a emigrar (VARRP)
Total de transferencias (remesas+ahorros)	(-0, 89)**	(-0,24)**
Acceso al crédito en Colombia	(-0,94)*	(-0,44)
Ingreso después del retorno	(-0,04)**	(-0,003)*
Ingreso antes de emigrar	(0,06)**	(-0,009)
Financiamiento de la OIM	(-0,04)**	(-0,01)*
Objetivo migratorio de origen: quedarse afuera	(1,94)***	(7,54)*
Acceso a edu/formación después del retorno	(-1,607)**	(-2,8)*
Nivel educativo	(0,67)	(-0,204)
Región de retorno: Risaralda	(1,47)**	(0,38)**
Familia cercana afuera	(0,880)	(3,7)*
Pseudo R2	0,37	0,65
Constant	-0,01	-0,63
No. de observaciones	97	45

Significativo a nivel del 10% (), 5% (**) y del 1% (***)*

Los resultados muestran que, como habíamos anticipado, hacer parte del programa y recibir una ayuda financiera para montar un proyecto productivo reduce las probabilidades de querer volver a emigrar. Igualmente, dentro del programa VARRP, cuanto más dinero se recibe, menor es la probabilidad de tener la voluntad de irse del país: lo que significa simplemente que no sólo el programa tiene un impacto, sino también que el programa piloto (que otorgaba 3.000 libras en vez de las 1.000 inicialmente dadas) tiene un efecto claro sobre la sostenibilidad.

Sin embargo, un factor igual (para la base de datos entera) o aún más (para los retornados del VARRP) significativo es el total de transferencias que realizaron los migrantes. Esto merece una explicación particular: claramente, el total de transferencias no hace ninguna distinción entre el dinero efectivamente invertido, sea en vivienda o en inversión productiva, de forma que propicie a una mejor reintegración y el consumo corriente. Sin embargo, hemos comprobado que tal inversión depende fuertemente, entre otros factores como el objetivo migratorio, del monto total que el migrante pudo enviar y/o acumular: en otras palabras, el monto efectivamente invertido depende del total de la suma que el migrante pudo acumular, lo que resulta lógico.

Respecto a los problemas estructurales encontrados por los retornados en Colombia, el haber tenido acceso a una formación reduce también las posibilidades de querer salir del país. Como ya ha sido mencionado, como en esta regresión no incluimos los casos que eligieron invertir en educación pero sí aquellos que invirtieron en un negocio, este resultado significa para los casos del VARRP que haber recibido una formación junto a la *creación* de una microempresa (formación probablemente relativa a esta microempresa) reduce la probabilidad de querer irse del país. El acceso al crédito es también significativo en lo que se refiere a la base de datos entera, pero no por los casos del VARRP: lo que podría significar que, simplemente, por haber recibido financiamiento, la importancia del acceso al crédito es menor, lo que acá no tiene efecto. Lógicamente el nivel de ingresos es significativo de manera negativa, lo que muestra el vínculo entre la voluntad de volver a irse y la situación económica de los migrantes.

El objetivo migratorio de origen tiene un impacto: un objetivo inicial de quedarse afuera y establecer su vida en el país de acogida conduce a una voluntad de volver a irse del país. Esta relación funciona de forma inversa también: el objetivo de origen de irse para ahorrar y retornar en una perspectiva de migración temporal tiene una relación negativa con la voluntad de volver a irse. Adicionalmente, regresar a Risaralda, el departamento con la tasa migratoria más alta, aumenta la probabilidad de tener una voluntad de irse del país, lo que parece confirmar la teoría de las “migraciones en cadena”. Ocurre lo mismo en lo que se refiere a la familia, pero sólo para los retornados del VARRP: tener un familiar cercano (familia nuclear) en el extranjero conduce lógicamente a una voluntad de irse también. El nivel educativo, acá definido como (0) para cualquier formación menos el bachillerato y (1) para cualquiera formación superior, no tiene ningún efecto ni para los casos del VARRP ni para el nivel agregado. Curiosamente, el ingreso antes de irse es significativo positivamente para la base de datos entera (lo que significa que aunque el migrante ganara más dinero antes de irse quiere volver a irse, hecho que resulta difícil explicar). Utilizándolo como variable de control, nuestra idea es que pueda tener un efecto contrario: un ingreso mayor antes de irse del país puede implicar una mejor dotación económica y social de origen y entonces influir positivamente para un retorno exitoso. Pero al parecer ocurre lo contrario. Posiblemente, la única explicación puede residir en la caída del ingreso para los que se fueron, idea que intentamos comprobar, pero que aún es un misterio para nosotros.

Es necesario mencionar que los resultados encontrados eran similares cuando se utilizó como variable explicable si los migrantes perciben su situación económica como sostenible. En esta regresión, que tuvo las mismas variables explicativas, salvo unos cambios en las variables de control, los resultados fueron similares, lo que confirmó tanto la importancia de la acumulación de fondos en el extranjero por los migrantes como el impacto del programa, aunque menor, a nivel agregado. Estos resultados significan que aunque el programa tenga un impacto sobre la sostenibilidad, este último está

claramente condicionado por el aporte económico de los migrantes: lo que nos permite decir que una política de retorno que no toma en cuenta esto puede ser condenada a fallar en su objetivo de ofrecer una mejor reintegración. Igualmente, los resultados presentados muestran que un mejoramiento en la acogida de los retornados en el país de origen, como puede ser el ofrecer un acceso a la formación o al crédito, puede tener un papel más o menos importante como complemento de la política existente.

Para concluir, aunque si bien es cierto que probablemente hay una parcialidad en comparar las dos poblaciones, un elemento importante es que hemos encontrado resultados similares tanto para la base de datos entera como cuando se utilizaron sólo los casos del VARRP: lo que muestra cierta importancia de las variables mencionadas.

Límites: más allá de la información cuantitativa

Aunque la información cuantitativa que presentamos puede dar unos elementos de respuesta sobre los factores propicios a una nueva emigración, es evidente que la voluntad de volver a irse del país puede deberse a una multitud de factores no siempre cuantificables, o simplemente que nuestro cuestionario no permitió cuantificar. Igualmente, es obvio que la expresión de una voluntad de salir del país no significa necesariamente una nueva emigración, y el hecho de no haber entrevistado retornados que efectivamente volvieron a irse es un límite importante. Estos dos elementos son el objeto de esta sección.

i. ¿Quién puede volver a emigrar?

Como se mencionó anteriormente, ésta es una pregunta a la cual quisieramos dar una respuesta, pero que resulta imposible contestar de forma definitiva con los datos que tenemos. Sin embargo, debido al endurecimiento de las políticas migratorias en los países receptores durante los últimos años, las cuales han tenido como consecuencia una mayor dificultad para entrar en estos países como comprobamos durante entrevistas con retornados²², una pregunta adicional debería ser: ¿pueden estas barreras impedir una nueva emigración?

En primer lugar, el problema es que nuestra información es estática. Y en este sentido, la información que tenemos no refleja necesariamente la condición futura de los retornados. Para algunos, es evidente que tal voluntad puede cambiar en un sentido o el otro: “Ahora mismo no me quiero ir, pero uno nunca sabe”, el beneficiario del

²² Varios retornados desde España, por ejemplo, nos contaron que sus aplicaciones de visado fueron negadas pese a que los empleadores españoles, para los que anteriormente habían trabajado, les habían enviado el contrato de trabajo.

VARRP que nos contestó esto afirmó más adelante en la entrevista: “Si hubiera tenido la posibilidad de traer a mi familia, yo me habría quedado... Porque por allá uno tiene más oportunidades”. En este caso, la perspectiva de irregularidad parece tener el efecto claro sobre la decisión del retornado, impidiendo un movimiento secundario. Pero lo cierto es que esta respuesta no es clara para nada. Asimismo, dos casos de retornados con el VARRP que habían contestado en un cuestionario distribuido por la OIM en 2004 afirmaron que en ese momento no querían volver a irse del país, sin embargo, dos años más tarde, afirmaron lo contrario. Entre estas fechas sus microempresas se habían quebrado y encontraron empleo sólo en el sector informal. Otro elemento interesante es que, especialmente en regiones que tienen una tasa migratoria alta, “irse” es percibido como la única alternativa frente a dificultades económicas, especialmente ante la falta de empleo. Y por eso cualquier choque de naturaleza micro o macroeconómica puede fácilmente conducir a una nueva emigración, aun más para los que ya expresaron tal deseo.

En segundo lugar, el costo de irse de forma irregular puede igualmente resultar determinante. Por ejemplo, según las entrevistas que hicimos, pudimos establecer que el costo del viaje a España de forma irregular alcanza los 4.000 euros –todo incluido–, en contraste con los cerca de 2.000 euros que costaba en el 2003. Así, se puede ver que una nueva emigración depende esencialmente de la capacidad del migrante de financiar un viaje como este, y con los riesgos económicos que ello implica; financiarlo por ejemplo con una hipoteca (lo que ocurre de forma frecuente según los retornados entrevistados) comprende riesgos considerables: si la persona es expulsada antes de pagar su deuda, hace que resulte imposible pagarla una vez esté de regreso en Colombia; los migrantes pueden así ver el deterioro de su situación económica. De todos modos, la capacidad de movilizar fondos, sea por medio de una hipoteca, remesas o ayuda familiar, es determinante cuando se habla de un monto de este orden.

El tercer elemento es de orden socio-familiar. Volver a irse de forma irregular implica casi automáticamente cortar el vínculo familiar por segunda, o incluso por tercera vez en pocos años –y simplemente unos están preparados para hacerlo y otros no–. Esto es consecuencia de la imposibilidad de hacer la “ida y vuelta” entre Colombia y el país de acogida por la condición de irregularidad; implica, en pocas palabras, no sólo desvincularse de su familia de forma provisional sino también no verla durante varios años, hasta que se haga un retorno voluntario luego de cumplir los objetivos migratorios, o una expulsión. Siempre tal decisión toma la forma de un arma de doble filo:

“La verdad es que yo sin mi familia no me quiero ir. A mi esposo no le gustó para nada cuando me fui, tuvimos muchos problemas por la distancia y todo [...]. Lo que me preocupa son mis hijos, desde acá uno no les puede ofrecer nada”.

En pocas palabras, aunque la irregularidad puede constituir una barrera para una nueva emigración, resulta imposible pronosticar un resultado. Lo que resulta obvio es que la incertidumbre frente al futuro (o frente a la perspectiva de una nueva emigración) puede fácilmente conducir a una salida del país frente a choques económicos. Y más que un límite de nuestro trabajo, esto consiste en un límite de las políticas de retorno que se concentran únicamente sobre una reintegración de tipo microeconómico; no obstante es cierto que en el ámbito macroeconómico, sobre el cual estas políticas evidentemente no tienen ningún efecto, puede influir de manera fundamental sobre la “sostenibilidad” del retorno. En este sentido, cualquier política de retorno debería entender sus límites, pues, al fin y al cabo, no es para nada que la gran mayoría de los retornos voluntarios de migrantes provenientes de los países del sur y sureste de Europa, por ejemplo, ocurrieron después de un incremento en el desarrollo y una estabilidad macroeconómica en sus países de origen. En este sentido, una excelente razón para irse por primera vez puede ser una excelente razón para volver a emigrar.

ii. Otras razones para volver a emigrar

Entre los elementos adicionales que fueron mencionados varias veces por los migrantes respecto a su decisión de volver a irse del país, hemos encontrado las cuestiones de las desigualdades y de la posibilidad de movilidad social, cristalizada en discursos sobre el “futuro de los hijos” y un posible “estancamiento” económico y social de ellos. Estos dos elementos permiten explicar por qué, en algunos casos, un mejoramiento considerable de la condición económica por la migración o incluso un buen nivel de ingresos relativamente no mitigan el interés de volver a irse. En resumen, un retorno exitoso no impide necesariamente una futura emigración. Aquí presentamos como ilustración lo dicho por dos casos que tuvieron un retorno exitoso, especialmente el segundo, y que declararon querer volver a irse del país:

“Siempre quise volver y, como le iba bien a mi esposo con su negocio, decidí ahorrar lo máximo y regresarme para Colombia. [...] La verdad es que ahora me arrepiento porque tenemos lo que necesitamos, pero mi hijo no tiene futuro acá: su futuro está allá.”

“En España todos los jóvenes reciben plata para pagar sus estudios, y después tienen trabajo. Y yo veo que en Colombia esto no pasa, y para mí es una diferencia muy grande, demasiado grande. Imagínate que a pesar de ser colombiano a mí me dieron seguro social, y no pagué nada. Y acá uno quiere ir al médico y ya es un problema, para tener seguro, lo mismo. Entonces cuando uno sabe cómo se hacen las cosas por allá, uno se pregunta por qué no pasa lo mismo por acá. [...] Entonces yo pienso que acá nadie le colabora a la gente. Si quiero mandar mis hijos a la universidad nadie me va a colaborar y yo no tengo la plata, por eso, sí, por eso me quiero ir para España, porque yo pienso en ellos.”

En el sentido de perspectiva de movilidad social, el acceso a la educación se menciona a menudo, pero del mismo modo el acceso a servicios de salud, y estos dos elementos pueden ser interpretados de dos formas complementarias. En primer lugar, se puede considerar que en la decisión de migrar, de retornar o de volver a emigrar se toman en cuenta no sólo el ingreso sino también el “salario indirecto” bajo la forma de inversión pública, sobre todo en salud y educación, como analiza Khoudour-Castéras (2008).

En segundo lugar, se puede también interpretar en términos de “posibilidades” (*capabilities*) entendidas bajo la forma de “libertad de hacer”, según la clasificación de A. Sen²³: en tal caso, más que la cuestión del ingreso como tal, las desigualdades de acceso a la educación que impiden y bloquean una perspectiva de ascensión social (incluso transgeneracional) serían un factor que podría explicar la decisión de emigrar en búsqueda de un mejor futuro.

Estos elementos mencionados por los migrantes muestran, así como en la sección anterior, el límite de una política puntual: aun con la seguridad de asegurar u obtener un nivel de ingresos relativamente alto o, de hecho, mejor que el de antes de migrar, este hecho no garantiza una permanencia en el país de origen; además, esta permanencia también depende en gran medida de parámetros muchos más macroeconómicos o de política pública global o nacional.

IV. Recomendaciones en torno al mejoramiento del programa

Aunque es evidente que hay límites en un análisis estrictamente microeconómico y también que la voluntad de volver a emigrar no significa necesariamente que tal desplazamiento ciertamente ocurra, consideramos que los resultados obtenidos son pertinentes en un intento de mejorar estas políticas, tomando en cuenta tanto los intereses de los países de origen como los de acogida.

Como ya se mencionó, entre las razones que parecen determinar la voluntad de una nueva migración, así como la sostenibilidad de la condición económica de los retornados, se ha establecido la acumulación de fondos por los migrantes en el país de acogida, independientemente de la ayuda económica ofrecida por la OIM, el acceso al crédito y a la formación después del retorno.

Entre estas razones, difícilmente todas pueden ser objeto de política: es difícil imaginar, por ejemplo, un cambio radical de profundización financiera en Colombia a corto plazo; y también es difícil pensar que únicamente el acceso a una formación pueda ofrecer una solución frente al desempleo.

²³ Amartya Sen: *Development as Freedom*.

Finalmente, el elemento más significativo que hemos comprobado es la acumulación de fondos en el extranjero, es decir las remesas y los ahorros. En tal situación, pareciera que aunque la ayuda financiera y el incentivo a invertir en un proyecto productivo tienen un efecto claro sobre la sostenibilidad, ésta no es suficiente. En términos simples, estos elementos conducen a dos opciones: pagar o dejar acumular. Los resultados también permiten dar una idea sobre qué tipo de participación podría tener el país de origen en la participación a estas políticas, en especial respecto al acceso al financiamiento y a la formación, particularmente en el manejo de microempresas.

i. La opción (asistencialista) de “pagar”: posible costo de un programa de retorno eficiente

La primera opción que permitiría dar una solución al problema planteado es la de dar a los migrantes parte del dinero que hubieran podido acumular en el país de acogida: en este caso, podemos considerar el financiamiento como una forma de sustitución de las remesas y los ahorros de los migrantes; es decir, una suma para favorecer un retorno más sostenible.

Esta opción asistencialista tiene fallas, como veremos más adelante, pero desde el punto de vista de los países desarrollados es probable que una mayor cantidad de dinero favorezca el hecho de que la gente se quede en su país de origen (en este caso, Colombia). De hecho, el establecimiento del “programa piloto” que aumentó el “premio para irse” del Reino Unido entra en este tipo de lógica.

Desde un punto de vista financiero, tal opción sería muy costosa para los países de acogida. En efecto, evaluamos el importe de ayuda financiera que necesitaría el beneficiario medio para nunca contestar que desea emigrar de Colombia nuevamente. Tomamos los efectos marginales de la regresión sobre “volver a emigrar” y el medio de cada observación. Finalmente, hicimos una combinación lineal de los medios de las variables multiplicados por el coeficiente marginal estimado. Permitiendo la variación del coeficiente de “volver a emigrar”, pero fijando los coeficientes de las otras variables, obtuvimos los importes sucesivos de las transferencias financieras totales, para así poder observar cuándo el querer volver a emigrar es bastante cercano a cero.

Cuadro 7: Premio para irse y sostenibilidad

Transferencias	Deseo de emigrar
14975	0,1
20000	0,04
40000	0,0005

Los resultados muestran que con una ayuda de 15.000 euros el deseo de volver a emigrar es lo suficientemente cercano a cero. Esto implica que en todos los casos cada migrante necesitaría, por lo menos, 15.000 euros, más la ayuda financiera de la OIM, lo que suma así un total de 19.000 euros para preferir quedarse en Colombia una vez ha retornado. Si multiplicamos esta cifra por el número total de colombianos expulsados, de retornos voluntarios y de retornos asistidos hacia Colombia, de 1997 al 2005, obtenemos un costo total de 20.175.000 euros. Entonces, el Reino Unido habría gastado 2.200.000 euros por cada año para garantizar la sostenibilidad en el 2006 para los retornados del VARRP.

Sin embargo, parece improbable que el Reino Unido gaste tantos recursos financieros para tal programa, y aun menos si debe hacerlo para cada nacionalidad beneficiaria del VARRP.

Además, esta opción plantea el problema del riesgo moral. En efecto, tal ayuda financiera podría incitar a los migrantes a viajar al Reino Unido para poder beneficiarse de la ayuda una vez hayan retornando a Colombia, especialmente si la información sobre este programa es accesible fácilmente. Así, podemos pensar que el costo de tal programa sería aún mayor con este factor de atracción más importante. En efecto, si se tiene en cuenta que según los migrantes interrogados el costo del viaje hacia el Reino Unido por vía irregular es de aproximadamente 5.000 euros, ¡el beneficio neto de la migración bajo este programa sería de 10.000 euros!

En resumen, una cantidad superior a las 5.000 libras, por ejemplo, podría tal vez no ser viable desde el punto de vista del Reino Unido, en lo que se refiere a la migración colombiana debido a un posible auge de las entradas al Reino Unido por esta vía.

Sin embargo, para concluir, podría decirse que una solución viable es extender el programa piloto y por ende no regresar a las 1.000 libras iniciales.

ii. La opción de “dejar”: la perspectiva de una regularización temporal en el país de recepción

Otra solución, desafortunadamente menos probable en el contexto actual, sería permitirles a los migrantes acumular los fondos necesarios de forma oficial: políticamente esto significaría una regularización temporal que, en el caso de los demandantes de asilo, podría ser extender el ELR (Exceptional Leave to Remain) de forma temporal. El aspecto positivo de este tipo de políticas es dar un incentivo claro de acumular para retornar, y el mérito de tal incentivo es precisamente determinar con anticipación si la migración se hace con una perspectiva temporal o permanente. Dustmann, por ejemplo, considera que el resultado económico de la migración depende en gran medida de la

clarificación de sus objetivos²⁴. Por su parte, el aspecto negativo para el Reino Unido sería que evidentemente esto sería también un incentivo claro para entrar al Reino Unido por esta vía, ya sea de forma temporal, en un momento en el cual el objetivo “oficial” es precisamente limitar las posibilidades de entrada al país.

Sin embargo, reconociendo que esta alternativa es poco viable, un objetivo más realista podría consistir en pedir que por lo menos los solicitantes de asilo cuenten con un permiso de trabajo que les permita laborar de forma regular hasta la decisión de la Home Office, lo que era posible antes del endurecimiento de las condiciones para los demandantes de asilo en el 2002.

iii. Después del retorno

Los resultados obtenidos son igualmente aptos para definir orientaciones sobre qué tipos de mecanismos podría tener un país como Colombia para permitir una mejor reintegración económica. Recordemos que dos elementos eran significativos en el modelo utilizado: el acceso a la formación y al crédito. Respecto al acceso a la formación, no existen hoy acuerdos preferenciales con entidades tales como el SENA. Sin embargo, como ya ha sido mencionado, esto debe ser complementario a la creación de microempresas: en primer lugar porque, de hecho, la gran mayoría de los retornados con un programa como el VARRP eligen esta posibilidad, por la necesidad de generar un ingreso lo más rápido posible, entre otras cosas. En segundo lugar, porque esta elección se debe probablemente al nivel de desempleo. Los testimonios de los retornados fuera del programa confirman que una formación no es en lo absoluto una garantía de empleo, y por ende una complementariedad entre la formación y la creación de microempresas debería ser pensada. Esto permitiría, tal vez, limitar los riesgos que implica la falta de experiencia en el manejo de microempresas o de cada sector particular en el cual se mueven ellas.

Segundo, respecto al acceso al crédito, la situación parece más complicada. En primer lugar, porque lo significativo en la regresión fue el acceso al crédito oficial y no al microcrédito, que no es significativo en ninguna de las regresiones que hemos intentado: esto se debe probablemente al pequeño monto de los primeros microcréditos otorgados por entidades como el Banco de la Mujer (WWB). Por otro lado, es difícil imaginar un acceso al sistema financiero “oficial” para este tipo de población en un contexto de profundización financiera débil. Este es el caso de Colombia, que no cuenta con una entidad que garantice la posibilidad de pagar los créditos, como lo que ocurre con el Fondo de Garantía Internacional establecido por la OIM en el marco de programas de migración circular. Pero incluso si imaginamos que el gobierno colombiano permita un acceso

²⁴ “Return migration: the European experience”, en *Economic Policy*, Vol. 11, No. 22, 1996.

privilegiado al sistema financiero, una cuestión de orden más general y políticamente sensible sería preguntarse ¿por qué permitir un acceso privilegiado a esta población y no a otra parte de la sociedad colombiana que conoce problemas idénticos de falta de financiamiento? Igualmente, ¿no puede ser más realista por parte de Colombia la opción de dejar los migrantes acumular afuera fondos que no pueden encontrar en Colombia en el contexto actual? Por lo anterior, combinar el financiamiento bajo su forma actual con la posibilidad de acceso a un microcrédito puede ser la única opción realista en el contexto actual.

Conclusión

Analizando el impacto del VARRP sobre la sostenibilidad del retorno, hemos encontrado que este programa tiene en particular un efecto al comparar la situación post-migratoria de los retornados con el programa con aquella de los retornados fuera de él. Igualmente, el monto de la ayuda financiera dada tiene un impacto, aunque en menor medida que otros elementos, tales como los ahorros de los migrantes y/o las remesas enviadas por ellos, o inclusive el acceso al crédito y a la formación. Estos últimos elementos permiten identificar cuáles pueden ser las directrices que permitan mejorar estos programas, tanto desde las perspectivas de los países de origen, como desde los de acogida. Por un lado, resulta obvio que un mejoramiento notable no puede ocurrir sin la participación de ambos en la elaboración de estas políticas, pero, por otro, los éxitos y fracasos de estas políticas permiten dar una idea de cuáles pueden ser los instrumentos que permitan una mejor reintegración en los países de acogida. Esto, reconociendo los límites inherentes de programas puntuales y estrictamente microeconómicos.

Queremos terminar con una nota positiva y una negativa. Por el lado positivo, si vemos que el programa tiene un impacto que puede ser juzgado como más o menos considerable sobre la sostenibilidad cuando se compara con un retorno que no se esté beneficiando de él, se puede también pensar que el impacto visible sería aun mayor comparando la misma población con los expulsados. En este caso, podríamos decir que tanto Colombia como los países de acogida de migrantes colombianos tendrían todo el interés en una substitución del uno por el otro. Por el lado negativo, más allá del hecho que esperemos por el momento, estos programas no toman en cuenta el proceso migratorio en su totalidad. Aparentemente, estas políticas no son pensadas como medio de substitución a las políticas de expulsión sino como complemento: esto resulta claro cuando se observan los tratados firmados a nivel europeo respecto al retorno de los migrantes que se encuentran en situación irregular²⁵. Y en este caso, se deberían evaluar los efectos de estos programas *junto* a los efectos de las políticas de expulsión de la Unión

²⁵ Por una síntesis de las políticas de la Unión Europea en lo que se refiere al retorno, ver el artículo de Cassarino (2006), op. cit.

Europea para poder observar el efecto agregado de ellas, lo que evidentemente es una tarea ardua y difícil.

Referencias

Black, Richard; Khalid Koser; Karen Munk; Gaby Atfield; Lisa D'onofrio y Richmond Tiemoko (2001). "Understanding Voluntary Return" en *Great Britain Home Office, Sussex Centre for Migration Research*.

Cassarino, Jean Pierre (2006). "The E.U. return policy: premises and implications" en *Migrations de retour au Maghreb*, MIREM project, *Robert Schuman Center for Advanced Studies*.

Dustmann, Christian (1996). "Return migration: the European experience" en *Economic Policy* 11(22).

Guarnizo, Luis Eduardo (2006). "Las y los colombianos en Londres" en *Reporte preparado para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*.

Hatton, Timothy y Jeffrey Williamson (2004). "Refugees, asylum seekers and policy in Europe" en NBER Working Paper No. 10680.

Khoudour-Castéras, David (2008). "Welfare State and labor mobility: the impact of Bismarck's social legislation on German emigration before World War I." en *Journal of Economic History*, 68(1): 211-43.

Khoudour-Castéras, David (2007). "¿Por qué emigran los colombianos? Un análisis departamental basado en el Censo de 2005" en *Revista de Economía Institucional* 9(16): 255-71.

Apéndice 1: Regresión utilizando como criterio la sostenibilidad económica

Ingresos suficientes para sostenerse	Total	VARRP
Transferencias totales (ahorros+remesas)	(0,088)***	(0,0659)**
Financiamiento de la OIM	(0,0002)*	(0,0002)
Acceso al crédito	(0,726)*	(-0,475)
Acceso a la formación/educación	(-0,148)	(-0,600)
Objetivo migratorio: ahorrar y retornar	(1,173)**	(0,0002)***
Nivel educativo	(-0,483)	(-1,013)
Número de dependientes	(-0,434)*	(-0,112)
Ingresos antes de irse	(-0,0003)	(-0,00009)
Pseudo R2	0,24	0,40
Observations	99	49

Apéndice 2: Determinantes del envío de fondos desde el extranjero.

Transferencias totales (remesas+ahorros)	Total de la muestra
Tiempo pasado en el exterior	(1697.736)***
Ingresos mensuales en el exterior	(23,29)**
Objetivo: ahorrar y retornar	(1923,424)
Dependientes en Colombia	(4123,212)*
R2	0,81
No of Obs	98

Apéndice 3: Determinantes de la inversión productiva de las remesas y fondos acumulados en el exterior

Inversión productiva de remesas+ahorros	Total de la muestra
Transferencias totales	0,0696217**
Objetivo migratorio: ahorras y retornar	1,918947**
Integración en país de acogida	0,4173592
Propiedad/casa antes de irse de Colombia	-0,060413*
Familia cercana en Colombia	-0,1036032
Pseudo R2	0,30
No of Obs	99

4. CODESARROLLO Y MIGRACIONES LABORALES: MEJORES PRÁCTICAS

Delegación de la Unión Europea para Colombia
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI)
Fundación Agricultores Solidarios – Unió de Pagesos de Catalunya
Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO)
Cámara de Comercio de Armenia
Fundación Carboandes
Alcadía Local de Sumapaz
Instituto de Migración y Desarrollo en la Región Andina (Inmigra)

Los textos reunidos en este capítulo corresponden a presentaciones que se hicieron en el marco del Primer Seminario de “Codesarrollo y Migraciones Laborales: Mejores Prácticas”, llevado el cabo el 22 de noviembre de 2007 en el seno de la Universidad Externado de Colombia, y organizado de maneja conjunta por la Fundación Agricultores Solidarios (FAS), la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) y la Universidad Externado de Colombia.

EL CODESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

María Gotsi

Delegación de la Unión Europea para Colombia

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, más de 25 millones de ciudadanos latinoamericanos (13% de la población migratoria mundial) viven fuera de sus países de origen. Las estimaciones nacionales colombianas hablan de 5 millones de colombianos fuera del país. Los destinos más frecuentes para estos emigrantes son los EE.UU., España, Japón y Canadá; otros países de la Unión Europea (UE) que reciben emigrantes son los Países Bajos, el Reino Unido, Italia, Francia y Portugal. En la UE las comunidades inmigrantes más importantes son la ecuatoriana y colombiana, seguidas por la argentina, surinamés, brasileña y peruana. España es el país con mayor número de comunidades procedentes de América Latina y el Caribe, con importantes comunidades ecuatoriana, colombiana y argentina.

Por lo tanto, el fenómeno de la migración se encuentra en el centro del debate político en Europa desde hace algunos años. Las preocupaciones en materia de migración y asilo están presentes en la política exterior de la UE, así como en sus programas de cooperación con los países socios, como una de las estrategias prioritarias. El diálogo

político y la cooperación de la UE con los países socios en materia de migración están basados en los principios de asociación y en la convicción de que la migración es un desafío común, que necesita ser tratado por los países de origen, de tránsito y de destino.

Más específicamente, el diálogo entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) contiene cláusulas específicas en el área de la migración y de la readmisión. La reunión mantenida en marzo 2006 en Cartagena entre la UE y la CAN sobre migración recomienda el seguimiento en las áreas de derechos e integración de los emigrantes, remesas, nuevos enfoques en las políticas migratorias, migración ilegal y lucha contra la trata de personas.

La Unión Europea (UE) ha sido muy activa en la puesta en marcha de una variedad de propuestas políticas en las áreas de integración de los emigrantes en los países de acogida, la migración regular, la lucha contra la migración ilegal y la trata de personas, así como el fomento del vínculo migración-desarrollo.

En materia de asistencia destinada a los inmigrantes en la UE, la CE ha lanzado una iniciativa llamada *Programa “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”* para 2007-2013. En una primera fase han sido lanzadas dos convocatorias por un valor total de 14 M€, destinadas a cubrir acciones en el ámbito de la asistencia de acogida a los inmigrantes, información de la migración, retorno de los emigrantes ilegales y empleo de los retornados.

En el marco de la cooperación de la CE con los países socios, el programa de cooperación AENEAS ha desarrollado en Colombia proyectos por un total de 7 M€ entre 2004 y 2006, incluyendo la iniciativa de la OIM para un modelo de migración laboral temporal y circular entre Colombia y España.

Un nuevo programa temático para la migración y el asilo dedicará 380 M€ en proyectos a lanzar entre 2007 y 2013. Su primera fase, prevista entre 2007 y 2010, contiene una iniciativa global y multiregional dotada de 28 M€. En paralelo se desarrollará un componente geográfico para América Latina dotado de 16 M€, componente que está especialmente focalizado en la Comunidad Andina, Argentina y Uruguay. Sus prioridades están definidas en torno a la migración y el desarrollo, la migración laboral y la lucha contra el tráfico de personas.

Estas tres prioridades tendrán los siguientes objetivos:

Migración y desarrollo

1. Promover medidas con objeto de mejorar la contribución de las diásporas y de las asociaciones de inmigrantes de los países receptores al desarrollo de los países de origen, así como apoyar los vínculos con las comunidades de origen.
2. Mejorar la seguridad, facilidad y costos del envío de remesas, y mejorar su impacto en el desarrollo.

3. Promover el movimiento circular de las habilidades y destrezas de los emigrantes mejorando su papel en la transferencia de *know-how*, tecnología y nuevas formas de pensar a sus países de origen.
4. Encontrar incentivos y alternativas para mitigar la pérdida de recursos humanos de alto conocimiento y habilidad, particularmente aquellos vinculados con los sectores de la salud y la educación.

Migración laboral

1. Crear fuentes y sistemas de información estadística.
2. Reforzar los servicios administrativos responsables de la gestión de la migración laboral, de manera que éstos puedan proteger a los emigrantes potenciales de los riesgos ligados a la migración ilegal.

Lucha contra el tráfico de personas

Construir y reforzar capacidades para combatir la emigración ilegal y tráfico de personas a nivel regional, centrado en menores y mujeres; prevenir la emigración ilegal a través de campañas informativas, capacitación en fronteras, control de pasaportes y gestión de visas.

Es en este contexto global que se sitúa el apoyo de la CE en el trabajo que la OIM está desarrollando a favor de una migración regulada, generadora de beneficios duraderos para los migrantes y como vector de desarrollo para sus países de origen.

CODESARROLLO: LAS PERSONAS INMIGRANTES COMO AGENTES DE DESARROLLO

Rosa Elcarte López,

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI)

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. Sin duda, la principal causa de la migración contemporánea se identifica con la realidad social de pobreza y vulnerabilidad en la que viven inmersas millones de personas, y que les impide llevar una vida digna y sostenible.

La constatación de esta realidad pone de relieve, en primer lugar, la necesidad de crear amplias estrategias para el desarrollo, que puedan generar oportunidades y expectativas de vida digna y sostenible. Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental.

La política española de desarrollo no tiene como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino ayudar en la erradicación de la pobreza, en el fomento del desarrollo y en la creación de oportunidades y expectativas de vida digna en los países en desarrollo. Éstos son fines en sí mismos, que además forman parte esencial de la política exterior de España, y no han de estar supeditados a ningún otro fin.

La formulación y puesta en práctica de políticas públicas migratorias en los países de origen, tránsito y destino, que maximicen los efectos positivos y aminoren los efectos negativos de la migración sobre el desarrollo de los países, las personas migrantes y sus familias, constituyen un terreno común entre las políticas de desarrollo y las políticas de migración.

I. La política pública migratoria española

En este sentido, una política pública migratoria adecuada se basa en un enfoque integral de los flujos migratorios, que necesariamente ha de abordar distintos ámbitos de actuación.

En primer lugar, cabe apoyar el establecimiento de mecanismos de gestión e información (sistemas y fuentes de información estadística referentes a todos los aspectos del fenómeno migratorio, que permitan obtener datos cuyo análisis e interpretación sirva de base para la formulación de políticas públicas de migración adecuadas); la creación de servicios públicos de migración (a través de “ventanas de oportunidad” que informen sobre los cauces de migración legal y faciliten la unión entre oferta y demanda de mano de obra) y de mecanismos que fomenten la migración circular y movilidad temporal de emigrantes (para que

éstos puedan completar sus estudios y/o trabajar por un período de tiempo limitado en los países de destino, y posteriormente puedan regresar a sus países de origen, para que pongan en práctica los conocimientos y capacidades adquiridas, contribuyendo al desarrollo de sus países); y la exploración de medidas de apoyo al retorno voluntario (basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país, y ligadas a un proyecto de reintegración a la actividad económica en origen, a través de actividades tales como el autoempleo, la pequeña y mediana empresa o el negocio familiar).

En segundo lugar, cabe diseñar mecanismos de formación, dirigidos a la creación y mejora de capacidades profesionales de las personas y acompañados por proyectos y programas que favorezcan la creación de empleo, el reconocimiento de títulos entre países de origen y destino, y mecanismos dirigidos a combatir la pérdida de capacidades y de profesionales que sufren muchos países origen de migración. La pérdida de profesionales puede combatirse no solamente a través de medidas que fomenten la migración circular y movilidad temporal de emigrantes, sino también mediante el refuerzo de las capacidades educativas en los países de origen, el aumento de oportunidades de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de la mano de obra especializada, así como el fomento de las posibilidades de promoción profesional y el establecimiento de una remuneración adecuada.

En tercer lugar, cabe crear mecanismos que velen por los derechos de los migrantes, así como redes sociales de apoyo y protección de sus familias, que permanecen en los países de origen. En este sentido, pueden explorarse iniciativas que posibiliten el reconocimiento de los períodos de trabajo, y por lo tanto de los derechos pasivos de las personas migrantes, y la extensión de tales derechos a sus familiares en los países de origen.

En cuarto lugar, pueden impulsarse medidas dirigidas a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo, facilitando el acceso a instituciones financieras, fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares, impartiendo capacitación y prestando apoyo financiero en caso necesario. En el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen.

Por último, en quinto lugar, cabe estimular la vinculación y contribución de las diásporas y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida al desarrollo de sus países de origen, a través de medidas de codesarrollo. En este proceso, se puede acompañar y capacitar a las asociaciones de inmigrantes en acciones de desarrollo concretas en sus comunidades de origen (educación, sanidad, infraestructuras, etc.); así como apoyar la vinculación de tales iniciativas con las comunidades de origen, mediante la eventual constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas, con participación de poderes locales, asociaciones de familiares de emigrantes, organizaciones empresariales y cooperativas de crédito y ahorro locales.

En todos estos ámbitos de actuación, ha de revestir especial importancia la creación o modificación de marcos legislativos, así como la formación de personal encargado de la gestión de la migración, sin olvidar las posibilidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Todos estos ejes han de configurar políticas públicas migratorias basadas en los principios de apropiación de los países sobre sus propias políticas, y responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino de migración.

II. España en los foros multilaterales sobre codesarrollo

Estos ámbitos de actuación han sido presentados por España en los foros multilaterales, tales como el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo (septiembre de 2006), el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de la UE (octubre de 2006).

Tras el CAGRE de Luxemburgo, España ha impulsado la integración y el desarrollo en las políticas de cooperación de la Unión Europea, dando pasos importantes en este sentido, como la inclusión del apoyo a acciones dirigidas a fomentar los vínculos entre la migración y el desarrollo en la programación geográfica (nacional y regional) de la ayuda que la Comisión presta a los países de África. Igualmente, en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, bajo el nuevo instrumento de Cooperación para el Desarrollo, se ha creado el programa temático de “migración y asilo”, en cuya negociación España ha participado activamente, velando por que el programa tenga como componente principal la financiación de actividades relacionadas con la migración y el desarrollo.

Por otro lado, España ha impulsado decididamente la inclusión de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006, del “Enfoque Global” de Migración, así como de una “Política Europea Común de Migración”, en virtud de la cual la UE aborda el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral que, junto con los elementos ligados a la lucha contra la inmigración irregular, el control de fronteras y las cuestiones de readmisión, incide también en la migración y el desarrollo.

Asimismo, en el marco del “Enfoque Global”, España va a apoyar técnica y financieramente centros de información y gestión de migración en África.

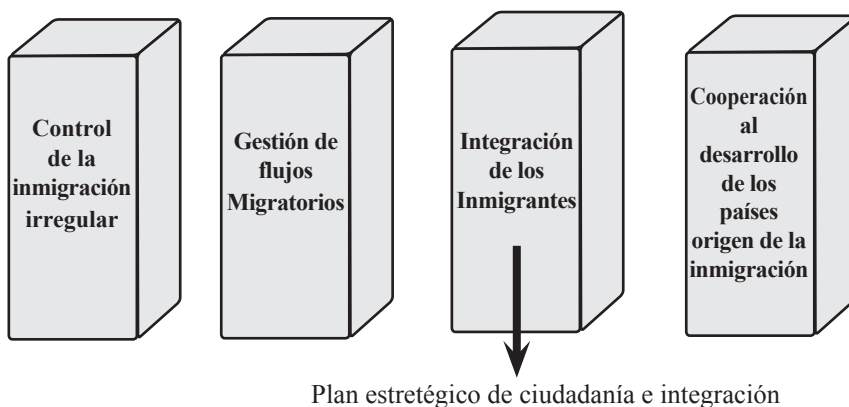
Además del marco de la UE, la voluntad de España es impulsar esta misma visión de corresponsabilidad y participación positiva en otros foros multilaterales, como las Cumbres Iberoamericanas, por ejemplo la que se realizó en Montevideo (2006), dedicada a la migración y el desarrollo.

En las conclusiones del seminario “Las personas inmigrantes como agentes de desarrollo” (Cartagena de Indias, 2006), se acordó la creación de una Red Iberoamericana de Codesarrollo, que pudiera aglutinar a los distintos actores públicos y privados de los países latinoamericanos, especialmente aquellos con mayor incidencia de los flujos migratorios hacia España. Esta Red se plantea, entre sus objetivos, difundir estudios, documentación, información y experiencias en materia de migración y desarrollo, fomentando el intercambio de conocimiento y buenas prácticas; facilitar la identificación y el conocimiento mutuo de actores que trabajan en codesarrollo; promover espacios de reflexión entre los distintos actores, en particular las organizaciones sociales y de inmigrantes, tendiendo puentes de comunicación y colaboración entre los países de origen y de destino; facilitar la concertación de partenariados nacionales y transnacionales para la creación de proyectos de codesarrollo; prestar información sobre las políticas migratorias (en particular de integración de inmigrantes) y de cooperación al desarrollo, fomentando la coherencia de políticas, y contribuir al diseño de políticas públicas en la materia.

España ha participado activamente en el primer Foro Global sobre Migración y Desarrollo (Bruselas, julio 2007), sobre todo en las mesas de migración temporal y sus efectos sobre el desarrollo y los efectos económicos de los flujos migratorios (las remesas).

Finalmente, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, que aspira a encontrar fuentes de financiamiento para el desarrollo de alternativas y complementos a la ayuda oficial, España viene trabajando en la búsqueda de vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas.

III. Plan estratégico de ciudadanía e integración: pilares de la nueva política de inmigración del gobierno español



Fuente: Elaboración Propia. OTC Colombia.

Las áreas de intervención que se encuentran en el plan estratégico son: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, codesarrollo, igualdad de trato, mujer, participación y sensibilización.



Proyecto piloto de codesarrollo en Ecuador

Actualmente está en marcha el proyecto piloto de codesarrollo entre Ecuador y España (Cañar-Murcia), en el que participan la AECID, el Gobierno de Murcia, otras entidades españolas y diversas instituciones ecuatorianas, públicas y privadas. Los ejes de actuación del proyecto incluyen, entre otros, el acompañamiento psicosocial y jurídico de migrantes y sus familias; el fortalecimiento de educación y formación profesional para jóvenes; el fomento del tejido empresarial local y translocal; la sensibilización sobre la realidad migratoria y sus potencialidades para el desarrollo, y el fortalecimiento de organizaciones e instituciones.



Fuente: Elaboración propia. OTC Colombia.



Fuente: Elaboración propia. OTC Colombia.

Además de este proyecto, la AECID ha incluido al codesarrollo entre las prioridades de los nuevos proyectos y convenios que ha firmado con las ONGD en 2006 y 2007.

En este sentido, España está apoyando en Ecuador iniciativas que parten de la consideración de las remesas como un flujo privado, y, por tanto, del reconocimiento y respeto de la libertad del receptor de las mismas para darles el uso que crea conveniente. Pretenden brindar al receptor cauces, oportunidades o posibilidades de inversión en proyectos productivos económica y socialmente, reduciendo los costes de envío de las remesas, estimulando el desarrollo del tejido financiero en los países de origen y ofreciendo a los receptores una capacidad crediticia, garantizada por el envío periódico de las remesas. Estos proyectos han de venir apoyados por la creación de partenariados público-privados, con presencia de la cooperación española, asociaciones de inmigrantes en España y entidades privadas españolas y extranjeras, que identifiquen necesidades de inversión y otorguen financiación a proyectos de desarrollo en los países de origen que vengan a completar las actuaciones individuales.

IV. Cooperación española en Colombia y codesarrollo

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo y de participación en la definición de la política de cooperación al desarrollo, tiene un grupo de trabajo específico sobre codesarrollo.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 considera los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y, por primera vez,

el Plan Anual de Cooperación Internacional, PACI 2007, ha contemplado explícitamente como área de intervención la migración y el desarrollo.

El Plan de Actuación Especial 2006-2008 para Colombia, dentro de su línea estratégica de mejora de los factores estructurales del conflicto, tiene como objetivo estratégico aumentar las capacidades económicas, a través del apoyo a la micro y pequeña empresa en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director y propone que las acciones de codesarrollo en las zonas de mayor expulsión de inmigrantes colombianos en España se alineen con este objetivo estratégico.

En el acta de la VII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Colombiana de Cooperación 2007-2010, existe el compromiso de priorizar acciones que se enmarquen dentro del modelo de “codesarrollo”, especialmente en aquellas regiones de mayor emisión de población emigrante colombiana hacia España. El enfoque integral, multicultural y transnacional da sentido a este tipo de actuaciones. Además se impulsará la búsqueda de mecanismos que incrementen el impacto de las remesas en los procesos de desarrollo local.

En Colombia, se presentan varias experiencias importantes de codesarrollo, como por ejemplo el convenio con la ONGD CIDEAL-AECI con la intervención en grupos vulnerables: “Fortalecimiento de las oportunidades de desarrollo económico, social y humano que ofrecen los flujos migratorios, proyectos productivos de satisfacción de necesidades básicas, trabajo con grupos afectados por el conflicto en Colombia y Ecuador”. Igualmente la experiencia de Pagesos Solidarios con la migración circular, así como la experiencia de la Fundación ISCOD, la Fundación Un Sol Mon, AESCO, Fundación Esperanza, entre otras. Algunas de estas experiencias se han coordinado con el programa Colombia nos Une, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, que destaca la necesidad de fortalecer la construcción de una política migratoria real (transversal y coherente) y de fortalecer los espacios de concertación y diálogo con la sociedad civil y las organizaciones de migrantes en Colombia.

Pocas sociedades como la española tienen a flor de piel su memoria colectiva apoyada en la emigración. Pocas sociedades como la española tienen hoy el compromiso claro de la apuesta por la cooperación para el desarrollo como uno de los deberes éticos más importantes.

Referencia

Frutos, Juan y Cecilia García (2007). “Hacia una política española de migración y desarrollo” en *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina.

MIGRACIÓN LABORAL, TEMPORAL Y CIRCULAR EN EL SECTOR AGRARIO CATALÁN: UN MODELO DE CODESARROLLO PARA COLOMBIA

Joan Josep Vergé, Marco Oliveros

Unió de Pagesos de Catalunya

La Unió de Pagesos de Catalunya (de ahora en adelante UP) es una organización profesional agraria con más 30 años de historia y casi 9.000 afiliados en Catalunya, donde es la principal asociación empresarial del sector agropecuario. Desde 1997 empezó un programa de contratación de trabajadores temporeros en el exterior para hacer frente a la necesidad de mano de obra creciente debido principalmente a cuatro factores:

- El envejecimiento de la población dedicada desde hace unos años y la falta de relevo generacional;
- La intensificación de la actividad agraria;
- La temporalidad del trabajo (concentrado en la recogida y manipulación de la producción);
- El desarrollo de otros sectores más atractivos para la población activa autóctona (cada vez más cualificada) y la competencia directa para captar trabajadores con otros sectores intensivos en mano de obra no cualificada.

Para hacer frente a este reto, UP (y a partir del 2003 las de Valencia y Mallorca) se han especializado en la definición y cuantificación de las necesidades de mano de obra del sector, tanto a corto como a largo plazo, por lo que se ha creado un Observatorio para este fin. También cuenta con empresas de servicios especializados para sus afiliados; estos servicios de contratación se encargan de tramitar en el Ministerio de Trabajo las solicitudes de contratación en origen, de la logística (visados, billetes de avión, etc.) y del seguimiento laboral posterior.

A raíz de este nuevo esquema de trabajo, UP creó en el año 2001 la Fundación Agricultores Solidarios (de ahora en adelante FAS), entre cuyos objetivos se destaca el de participar en el desarrollo humano, económico y social de las sociedades agrarias más desfavorecidas de los países empobrecidos, dando apoyo a sus estructuras organizativas y fortaleciendo la relación entre los agricultores y campesinos de los diferentes países aprovechando la venida de los temporeros. Así pues, UP y FAS se han especializado desde entonces en la gestión integral de flujos de trabajadores temporeros. En los párrafos anteriores, se describió muy en resumen dos actividades o ejes en que trabaja la UP: el área de necesidades-bolsa de empleo u observatorio de necesidades y el área de contratación, el cual tiene una contraparte en Colombia. Los otros dos ejes estratégicos son: el área de acogida y el de cooperación, que integra los programas de formación y desarrollo.

I. Programa de acogida

La acogida y gestión de los alojamientos es compartida por las Uniones y por Agricultores Solidarios, y es la Fundación la que se encarga de facilitar la integración de los recién llegados. Dentro de este esquema de trabajo, podemos distinguir tres figuras que desarrollan funciones de mediación: los agentes de salud y los agentes de codesarrollo. Los responsables de alojamiento cuentan con una formación previa en ciencias sociales: trabajo social, educación social, psicología, pedagogía. Se valora formación complementaria en mediación y resolución de conflictos, con un trabajo temporal vinculado a la campaña agraria media de 5 meses.

Entre sus funciones destaca el ser la figura de primera acogida, encargada de la organización interna y logística de los alojamientos; realiza la detección de necesidades, el acompañamiento y la atención personalizada de casos entre el colectivo de trabajadores de temporada; interviene en la resolución de conflictos y realiza el seguimiento de las incidencias; organiza las actividades en los alojamientos. El agente de salud cuenta con aptitudes y capacidades relacionadas con el saber crear un clima de confianza con las personas que requieren de su atención, tener capacidad de empatía y de escucha activa, facilitar la comunicación y saber mantener la neutralidad, conocer la organización del sistema sanitario público, sus características y condiciones de acceso, y conocer los códigos y hábitos culturales de los distintos grupos de atención en relación a la salud.

Entre sus funciones cabe destacar el establecer mecanismos de interrelación entre los servicios de salud en el territorio y el equipo técnico de acogida, recoger y responder a las demandas de mediación y apoyo al enfermo (traducción en el caso de extranjeros rumanos, acompañamiento hospitalario, etc.), informar, orientar y asesorar en temas de salud, canalizar posibles consultas del personal médico-sanitario en relación a los pacientes y su historia clínica. Asesorar, acompañar y realizar el seguimiento personal de los casos hospitalizados o que requieren un control y seguimiento médico continuado, facilitar, informar y mediar en el ámbito sanitario: la comunicación usuario-profesional es la base de la acción sanitaria, informar a los centros y dispensarios médicos de las previsiones de llegada de trabajadores en cada municipio y de su situación de no empadronamiento.

El Programa se inicia con un curso llamado “Bloque Introductorio”, en el que se facilita, justo a la llegada de los temporeros, información y formación para una primera acogida (normativa laboral, acceso al sistema de salud, envío de remesas, nociones básicas del idioma, disponibilidad de recursos en la zona como bibliotecas, Internet, etc.). También se encarga de hacer acompañamiento en caso de hospitalizaciones, organizar actividades socioculturales y capacitaciones en temas demandados por los propios temporeros (desde terapia corporal a agricultura ecológica, etc., agrupados en el llamado “Bloque Complementario”). En la campaña del 2007, cerca de 1.300 colombianos participaron de estas actividades formativas.

II. Programa de Cooperación

La Unió de Pagesos (UP) inició la contratación en origen en Colombia a partir de 1998 cuando fue contratado un pequeño contingente de 35 jóvenes, hombres y mujeres de Cundinamarca. En el año 2007 viajaron cerca de 1.300 temporeros provenientes de 7 departamentos del país. Algo parecido ha ocurrido con las contrataciones en otros países como Rumania y Marruecos y, ante este hecho, se vio la necesidad de implementar elementos de Responsabilidad Social Corporativa y tal es el origen de la Fundación Agricultores Solidarios (FAS) con sus dos programas principales: el de acogida y el de cooperación, este último compuesto por los programas de formación y desarrollo. En el año 2001, mediante un acuerdo de regulación y ordenación de flujos migratorios entre Colombia y España, uno de los apartes importantes consideraba la vinculación de remesas al desarrollo local, que en otras palabras representan a nivel general el codesarrollo.

La relación entre migración y desarrollo ha tenido una evolución cambiante a lo largo de las últimas décadas. Durante los años ochenta se asiste a un proceso de sedentarización de la población inmigrada en los países de acogida, que marca la aparición del concepto o propuesta de codesarrollo. La idea es poner en relación las migraciones y el desarrollo en los países de origen, a partir de elaborar unas políticas de inmigración y cooperación al desarrollo que vincule la figura del inmigrante como un agente de esta relación y que el resultado tenga como consecuencia el progreso y desarrollo tanto del país de origen como el de destino.

III. Programa de Desarrollo

Para cerrar el círculo, Pagesos Solidaris, a través del Programa de Desarrollo, propicia y apoya iniciativas de los temporeros que buscan el desarrollo de sus comunidades de origen. Se trata que los inmigrantes no solamente consigan dinero para sus familias sino que ellos mismos impulsen iniciativas socioeconómicas cuando vuelvan a sus países. El objetivo principal del Programa de Desarrollo es potenciar las iniciativas de desarrollo rural de las comunidades de origen de los temporeros y establecer las estructuras necesarias para facilitar los procesos, buscando un impacto social o económico en el medio local.

Aquí se plantea la posibilidad de impulsar y apoyar iniciativas colectivas (pequeños grupos) que generen proyectos con una visión comunitaria y de género, que respeten el medio ambiente y promuevan la participación ciudadana. Estas iniciativas pueden tratarse de un centro de formación para la mujer, el refuerzo de una biblioteca escolar, un grupo de pequeños productores de leche agrupados para vender de forma colectiva, una cooperativa de transformación y comercialización de fruta, por citar sólo algunos ejemplos.

A nivel local, los procesos creados empiezan en las comunidades. Una vez surge una propuesta de cambio, de un pequeño grupo de temporeros y/o no temporeros, los agentes de codesarrollo, como se explica más adelante, actúan de puente y transmiten la iniciativa a la Fundación.

Programa de Formación

Los procesos formativos están dirigidos a los temporeros una vez se encuentran en España; estos espacios de capacitación se realizan simultáneamente con el trabajo que ellos desarrollan en las campañas de recolección de fruta. Así, todos los trabajadores son invitados al curso introductorio o primer curso que tiene una duración de dos horas, en el cual reciben la formación básica relacionada con el tema de proyectos. La finalidad del curso introductorio es que los temporeros puedan precisar y definir las iniciativas que plantearon en Colombia y reciban los conocimientos básicos relacionados con el planteamiento de proyectos. Este curso es prerrequisito para las personas interesadas en continuar el proceso formativo.

Con las personas que logran definir de mejor manera sus iniciativas y que cuentan con motivaciones claras para realizar propuestas de desarrollo familiar o comunitario se continúa el proceso de acuerdo a sus intenciones o intereses. De este modo, si las iniciativas están orientadas al desarrollo de mejoramiento de vivienda o a la constitución de negocios productivos con su familia, estas personas son vinculadas al curso de Proyectos Familiares que tiene una duración de 6 horas; pero si las iniciativas están orientadas a la realización de acciones comunitarias o proyectos productivos colectivos que implican la asociación de varios temporeros, se les vincula al curso de Proyectos Colectivos o Comunitarios con una duración de 12 horas.

En cada uno de los cursos propuestos las personas clarifican sus ideas, delimitan el objeto de la propuesta e inician con la formulación misma del proyecto. A continuación se presentan los contenidos planteados para los cursos introductorios, proyectos familiares y comunitarios:

Curso introductorio

1. Introducción a la fundación y el área de cooperación
2. Introducción al codesarrollo
3. Agentes de codesarrollo
4. Décalogo del agente de codesarrollo
5. Las remesas
6. Los proyectos

Curso proyectos familiares y comunitarios

Metodología del marco lógico.

1. Diagnóstico:
 - a. Mapa de la comunidad
 - b. Los problemas prioritarios de la comunidad
 - c. Cuadro de jerarquización de prioridades o análisis de causas y efectos
 - d. Análisis de actores implicados (diagrama de Venn)

2. Diseño y formulación del proyecto:
 - a. Objetivos
 - b. Resultados y actividades
 - c. Cronograma
 - d. Presupuesto

Agentes de codesarrollo

El agente de codesarrollo es el temporero migrante que trabaja con su comunidad en busca del desarrollo de la misma. El agente hace de puente entre las dos comunidades beneficiarias del proceso de codesarrollo (la de origen y la de destino). Por esta razón, Agricultores Solidarios realiza diversas actividades dirigidas a construir y consolidar esta figura; el objetivo de esto es impulsar la figura de los agentes y proporcionar instrumentos que posibiliten la realización de acciones de desarrollo rural en las comunidades de procedencia de los trabajadores temporeros.

- Cofinanciamiento a las actividades de los agentes en origen: apoyo a iniciativas de los agentes de codesarrollo de dinamización y gestión de procesos y proyectos comunitarios.
- Red de Agentes de codesarrollo: esta red está formada por los agentes de codesarrollo activos en sus comunidades de origen. La red abarca comités de trabajo, un fondo económico (cofinancia iniciativas de los agentes), un forum informático y encuentros de agentes (en origen y en España).

IV. Esquema de codesarrollo circular de UP-FAS

Se sintetiza en la figura posterior donde observamos que el tránsito de temporeros entre dos comunidades provoca la circulación de dos flujos paralelos:

- Un flujo económico: los temporeros aportan trabajo para el sector agrario del país de acogida y reciben un salario que en cerca del 65% se convierte en remesas para sus familias e inversión o ahorro.

- Un flujo más intangible: el intercambio de conocimientos y experiencias a todos los niveles.



Figura 1. Esquema de codesarrollo

Estos flujos micro tienen un impacto más macro en el desarrollo social y sectorial. Por un lado en los países de acogida, gracias al trabajo de los temporeros, es posible la sostenibilidad del sector agrario y además se crean unas dinámicas de solidaridad mucho más acentuadas ya que la presencia de los temporeros aproxima las realidades de las comunidades más desfavorecidas y vulnerables. Por otro lado, en las comunidades de origen, las remesas junto a la acumulación de experiencias y conocimientos vividos o adquiridos fomentan el desarrollo de dichas comunidades que se ven favorecidas también por la cofinanciación de proyectos colectivos gracias a las donaciones de las familias, empresas o sector público de unas poblaciones de acogida cada vez más solidarias y concientizadas.

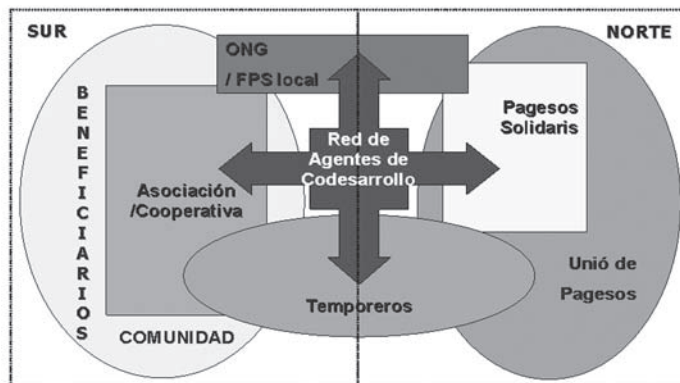


Figura 2. Red de agentes de codesarrollo

CODESARROLLO Y MEJORES PRÁCTICAS: EL SILO

Olga Díaz Zubieta,

Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO)

El Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC) es un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de Trabajo que da servicio a personas, empresas y territorios en los ámbitos que afecten al trabajo y al desarrollo local, y tiene como misión promover el trabajo de calidad en condiciones de igualdad, para contribuir a la cohesión social y al desarrollo competitivo de la empresa catalana.

I. El Servicio de Intermediación en Origen

El Decreto 69 del 20 de enero de 2004 de Reestructuración del Servicio de Ocupación de Cataluña estableció, como una función de éste, planificar la apertura de oficinas de formación y orientación de la intermediación y selección laboral en origen. De acuerdo a esta premisa, el Gobierno de la Generalitat, a través del servicio de ocupación de Cataluña, en mayo de 2004 marcó como objetivo el ampliar su intervención en la gestión de contratación de trabajadores en los países de origen, y para tal fin creó el Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO).

Así, el Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO) se establece como un servicio que el SOC pone a disposición de las empresas catalanas para facilitar la contratación de trabajadores(as) extranjeros(as), contribuyendo a la regulación racional de los flujos migratorios y a una ordenada inclusión de la inmigración.

Este servicio ofrece a las empresas catalanas información y asesoramiento en los procesos de contratación y de formación en origen y colabora en la preselección y selección de personas candidatas. El SILO también puede acompañar o representar a las empresas ante la oficina consular y en la Comisión Mixta de selección en la fase de selección final de las personas a contratar.

A partir de los convenios que el SOC firme con empresas catalanas, se desarrollarán programas de formación de origen. La oficina SILO entonces ofrece a las personas preseleccionadas o interesadas en trabajar en Cataluña la información relacionada con la legislación en materia de extranjería vigente en España así como aquella información relacionada con el mundo laboral, las lenguas, la cultura, las costumbres, etc., en Cataluña.

A finales de 2006 se contaba con oficinas en tres áreas geográficas de donde provienen los principales flujos migratorios a Cataluña: Europa del Este con oficina en Varsovia (Polonia), cerrada por la incorporación de Polonia a la Unión Europea; Norte de África, con sede en Tánger, y finalmente América Latina, con sede en Bogotá.

SILO Bogotá inició sus actividades en octubre de 2006, fecha a partir de la cual ha participado activamente en diferentes procesos de selección de personal para empresas catalanas, así como en la tramitación de visados, compras de tiquetes, capacitación y difusión, entre otras.

Entre enero y agosto de 2007 participó en la preselección de 309 personas. Asimismo, participó en la selección y contratación de 239 trabajadores(as) en ocupaciones del sector de la salud, cárnicos, transporte y artes gráficas. De estos últimos, el 22% lo constituían hombres y el 78% mujeres, ambos con una edad promedio de 33 años, que provenían de Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y otros.

II. Relaciones con autoridades de los países de origen y destino

Con el fin de realizar las tareas previstas desde el SOC y tras la creación de la oficina en Bogotá, se iniciaron relaciones con la Embajada de España en Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su programa Colombia Nos Une, en el marco del Acuerdo Regulación y Ordenamiento de Flujos Migratorios entre ambos países. Paralelamente, se contactó a la Oficina de Relaciones Corporativas Internacionales y al Servicio Público de Empleo, encargado de realizar la preselección del personal que va a trabajar a Cataluña.

En octubre de 2007, recibimos la visita de una delegación del SOC en cabeza de su director, acompañado por la secretaria técnica y la encargada del tema de migraciones, y además contamos con la presencia de la consejera de trabajo y su asesora.

El resultado de esta visita fue la firma de dos convenios de colaboración entre el SOC y el SENA con el objetivo de reforzar las tareas del SILO y darle reconocimiento oficial a la oficina del SILO Colombia. Uno de los convenios constituía un acuerdo marco entre las dos instituciones, y el otro, un convenio operativo donde quedaron establecidos los términos concretos de la colaboración entre el SOC y el SENA. De esta manera, quedó garantizada la prestación de un mejor servicio a las empresas catalanas que necesiten contratar en Colombia y la permisividad de un proceso de acogida a las personas que van a trabajar en Cataluña.

Durante el año de trabajo de la oficina SILO Colombia se han logrado alianzas con la Organización Internacional para las Migraciones, la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo, organizaciones no gubernamentales, administraciones locales, sindicatos, academias y aerolíneas nacionales.

Con esta oficina en origen, esperamos acompañar y apoyar los procesos de contratación en todas sus etapas (formación, difusión, capacitación, preselección, selección, contratación y acogida). Asimismo, esperamos hacer seguimiento en el país de destino con el fin de retroalimentar y dinamizar los procesos, haciéndolos y haciéndonos más

humanos, críticos y sensibles, con el fin de contribuir a la formulación de políticas públicas consecuentes con proyectos de codesarrollo y migración laboral.



Figura 2. Estadísticas 2007

CODESARROLLO EN EL QUINDÍO: CREANDO Y FORTALECIENDO UNIDADES PRODUCTIVAS

Blanca Castillo

Cámara de Comercio de Armenia

La Fundación Micros del Quindío, ONG de desarrollo social y económico del Quindío, y la Cámara de Comercio de Armenia vienen desarrollando desde el año 2005 el programa de codesarrollo “Promoción de inversiones de migrantes en España en proyectos productivos localizados en el Quindío”, en cooperación con la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid y en convenio con la ONGD Centro de Investigaciones y de Cooperación para el Desarrollo (Cideal) de España.

Esta iniciativa constituye una estrategia de desarrollo para el Quindío, uno de los departamentos del país que presenta una de las tasas de experiencia migratoria relativa por hogares a nivel nacional más alta (2,21% en el 2006 según el Dane), relacionada con la experiencia migratoria del total de departamentos de la región del Eje Cafetero, una las regiones que más aporta migrantes en Colombia.

I. Proyecto de codesarrollo cofinanciado por la Comunidad de Madrid y la ONGD Cideal

Mejora de las condiciones económicas y sociales y promoción del liderazgo femenino en comunidades rurales desfavorecidas con alta migración a la Comunidad de Madrid

Los objetivos centrales del proyecto de codesarrollo cofinanciado por la Comunidad de Madrid y la ONGD Cideal son mejorar las condiciones socioeconómicas en el Quindío de 200 familias, para que canalicen el aporte de su familiar migrante en España hacia proyectos productivos individuales y asociativos, y destacar la trascendencia que tienen las remesas en el desarrollo regional y local, como estrategia de mejoramiento de la calidad de vida y de desarrollo económico para el departamento.

¿Cómo funciona?



Figura 1. Esquema de intervención

Las condiciones fundamentales para que una familia y su familiar migrante puedan ser beneficiarios del Programa son: tener una idea de negocio que quieran poner en marcha o el interés de invertir en un proyecto productivo si aún no lo tienen, o de fortalecerlo si éste ya se encuentra funcionando, canalizando al menos un porcentaje de las remesas para la creación o fortalecimiento de la unidad de negocio, de acuerdo al plan de inversión; y estar dispuestos a recibir toda la asesoría y acompañamiento que les ofrece la Fundación Micros del Quindío y la Cámara de Comercio de Armenia, como entidades ejecutoras.

Características de la población beneficiaria

Se trata de familias localizadas en los sectores urbano y rural del departamento del Quindío. Los beneficiarios urbanos son principalmente familias de los estratos 3 y 4, donde quienes han emigrado generalmente son los hijos y los esposos. En el caso de los beneficiarios rurales, se trata de familias de los estratos 2 y 3, donde igualmente persiste la emigración de los hijos y esposos; presentándose un alto componente de liderazgo femenino, tanto en las unidades familiares como productivas.

Tipo de proyectos productivos que se apoyan

Todas las unidades de negocio creadas y fortalecidas en el marco del Programa se enmarcan en la vocación productiva del departamento del Quindío, a saber: producción agrícola y pecuaria; agroindustria y alimentos (con énfasis en derivados del café, plátano y frutales de clima frío); marroquinería y calzado; artesanías en guadua y fibras naturales; turismo y servicios.

Estas unidades de negocio pueden ser de carácter individual o asociativo. En el caso de los proyectos productivos rurales, la asistencia y acompañamiento están orientados de manera específica a procesos de producción limpia y amigable con el medio ambiente, ámbito en el que la Fundación Micros del Quindío y la Cámara de Comercio tienen una experiencia de cerca de 6 años.

Componentes del Programa al servicio de los beneficiarios

Se ofrece un esquema de asistencia integral a las unidades de negocio, bien sean éstas creadas o fortalecidas, para lo cual se cuenta con un equipo de asesores técnicos y empresariales que se encargan de diseñar con cada familia beneficiaria un plan de asistencia acorde con los objetivos del plan de inversión definido previamente.

Los principales componentes del Programa son: asistencia técnica y empresarial; capacitación; comercialización; acceso al Fondo Rotatorio de Crédito; espacios de integración; intercambios de experiencias y giras técnicas.

Resultados obtenidos hasta noviembre de 2007

Durante los tres años de ejecución, se han alcanzado los siguientes resultados: 245 familias de migrantes beneficiarias directas (de 200 esperadas) han mejorado sus ingresos en un 15%; 232 proyectos productivos creados y fortalecidos, con una inversión promedio del 20% realizada con remesas; 149 proyectos productivos en el área urbana; 83 proyectos productivos en el área rural; 120 proyectos productivos han recibido financiación a través de un Fondo Rotatorio de Microcrédito; 7 proyectos comunitarios creados en los sectores de: agroindustria (alimentos), marroquinería y calzado y artesanías, con aporte de los familiares migrantes.

Estas empresas, que iniciaron actividades productivas en el 2006, se han constituido en generadoras de empleo y fuente de nuevos ingresos para sus asociados, principalmente mujeres cabezas de hogar que dependían sólo de las remesas que les enviaban sus familiares migrantes. Estas son las empresas creadas:

- Asofame (Asociación de Familias de Migrantes en España, Barcelona-Calarcá): está conformada por 6 familias que se asociaron para producir y comercializar snacks, con la marca Pakefritos.
- Asociación de Productores de Alimentos de Córdoba - Frutos de Córdoba: está conformada por 6 familias que tienen como propósito la elaboración y comercialización de pulpas de frutas, particularmente de los frutales de clima frío cultivados en la zona de la cordillera.
- Asociación Artesanía y Cultura de Montenegro - Arte y Cultura: está conformada por 8 familias que dedicadas a la elaboración y comercialización de artesanías en guadua, fibras artesanales y en molas.
- Asoproam (Asociación de Procesos Alimenticios de Montenegro): está integrada por 6 familias, cuyo objeto social es la producción y comercialización de productos cárnicos, bajo la marca Carnes Listo.
- Asodac (Asociación de Artesanos del Cuero de Armenia): está conformada por 7 familias cuya principal actividad económica es la elaboración y comercialización de artículos de marroquinería y calzado.
- Acapacor (Asociación de Cañicultores y Productores de Panela de Córdoba, Quindío): está integrada por 12 familias de migrantes del sector rural cuyo objetivo principal es el cultivo de caña y el procesamiento de panela de características limpias.
- Manos de Madera: empresa familiar conformada por 5 socios que tiene como objetivo la elaboración y comercialización de artesanías en madera.

II. Proyecto de codesarrollo cofinanciado por el Ayuntamiento de Madrid y la ONGD Cideal

Desarrollo de confecciones y agroindustria limpia para familiares de migrantes, especialmente mujeres cabezas de hogar, mediante la canalización de remesas y fortalecimiento de redes entre Quindío (Colombia) y Madrid (España)

Sesenta beneficiarios directos desarrollaron unidades de negocio a partir de la canalización de la remesa enviada por sus familiares, con un mejoramiento promedio de sus ingresos del 20%. Cuatro empresas comunitarias creadas con el aporte de los migrantes en los sectores de confecciones y agroindustria. Treinta y ocho unidades de negocio financiadas a través del Fondo Rotatorio de Microcrédito.

Las alianzas

La Fundación Micros del Quindío y la Cámara de Comercio de Armenia han gestionado alianzas locales de carácter interinstitucional con el propósito de fortalecer las acciones llevadas a cabo, y en aras de propiciar la sostenibilidad de las unidades productivas. Asimismo, se han adelantando relaciones con organismos nacionales e internacionales en ese mismo sentido, como el programa Colombia Nos Une, el programa Redes Colombia, la OIM y el Centro Colombo Hispano en Madrid, entre otros.

En el ámbito local con las alcaldías de los municipios de Armenia, Calarcá, Montenegro y Córdoba, las Secretarías de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico y Rural del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Acercas de la experiencia

Para el caso de la experiencia en el Quindío durante el proceso de ejecución es posible adelantar algunas conclusiones y reflexiones sobre las iniciativas de codesarrollo en proyectos productivos.

La participación activa del migrante en la puesta en marcha y consolidación de estas unidades de negocio va más allá de la simple canalización de la remesa; implica su vinculación directa no sólo en la inversión sino asimismo en las decisiones a corto, mediano y largo plazo que se toman con respecto al negocio.

De ese modo, las acciones de codesarrollo, antes de cualquier actividad dirigida a concretar los planes de inversión en proyectos productivos en origen, deben centrarse en la sensibilización del migrante y sus familias en origen frente al contexto del fenómeno

migratorio, la realidad social y económica en sus comunidades de origen, las oportunidades y su papel como transformadores de su realidad y la de sus familias, y la necesidad de no desviarse del objetivo con el que un día decidieron emigrar: “Mejorar sus condiciones de ingresos y forjarse un mejor futuro para un día regresar a su tierra al lado de su familia”. Más del 90% de la población migrante identificada durante la ejecución del Programa ha partido con ese fin, pero con el paso del tiempo y en la medida en que se asume un nuevo estilo de vida se va diluyendo.

Aparte de las acciones adelantadas por el gobierno nacional, y su decisivo papel en la implementación de una política migratoria que favorezca los procesos de codesarrollo, las instancias locales de carácter público, político, académico, privado y en general la sociedad civil organizada, también tienen una parte determinante tanto en el éxito como en la sostenibilidad de todas las iniciativas de codesarrollo que se lleven a cabo.

El programa de promoción de inversiones de migrantes en el Quindío se constituye en un antecedente para la región del Eje Cafetero en materia de proyectos de codesarrollo orientados al tema productivo; por lo tanto, podemos decir que se trata de una experiencia piloto, sobre un tema en construcción, con casos positivos y otros de difícil consecución, en los cuales se debe seguir trabajando, sobre el precedente que se ha sentado: sí es posible lograr la canalización de las remesas al desarrollo social y económico de las comunidades de origen. Lo que sigue ahora es continuar trabajando desde la participación activa del migrante, desde una perspectiva que vaya más allá del aprovechamiento económico, y que vincule con acciones concretas a todos los actores implicados en el fenómeno migratorio del país y de la región.

LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN CARBOANDES

Sonia Gómez Tabeada

Cámara de Comercio de Armenia

La Fundación Carboandes fue creada en julio de 2005 como soporte de la política de RSE de Carboandes S.A., y desde entonces hemos recorrido un interesante camino en el desarrollo de proyectos comunitarios con énfasis en lo ambiental, la generación de empleo e ingresos, educación y el fortalecimiento institucional en el departamento del Cesar así como la realización de actividades sociales que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Para ello trabajamos en interrelación con los actores públicos y privados, la universidad, centros de capacitación, gremios y ONG representativas.

Ante la prioridad de nuestra filosofía empresarial de generar autosostenibilidad y autodesarrollo de las comunidades beneficiadas con los diferentes proyectos que emprendemos desde el momento en que conocimos la propuesta del Modelo de Migración Laboral Temporal Circular por parte de la Fundación Agricultores Solidarios de Cataluña y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en marzo de 2007, decidimos apoyar su implementación en el Cesar, que se protocolizó con la firma de un convenio a cuatro años con estas instituciones.

La experiencia, que comenzó en el 2007 (cuando 140 cesarenses de los municipios de la Jagua de Ibirico y Valledupar, campesinos y habitantes de nuestros corregimientos, viajaron a trabajar como recolectores de frutas en los cultivos establecidos en las estancias agrícolas de Cataluña), se amplió a 300 personas y se extendió al municipio de Curumani en el 2008, ha sido motivante en el plano institucional por las relaciones y alianzas que hemos logrado en tan corto plazo. Hoy están vinculados en el Cesar el Comité de Cafeteros, las alcaldías, la gobernación y el SENA, entre otros.

La implementación del modelo de migración laboral temporal en el Cesar, teniendo en cuenta que el tema migratorio no hacía parte de las agendas regionales, se ha ido dando poco a poco a través de este convenio que hoy arroja resultados positivos no sólo por el crecimiento personal y económico de los beneficiarios, sino porque permite concretar acciones de desarrollo local a través de iniciativas productivas lideradas por los mismos cesarenses que retornan de España con una visión de vida diferente a la que tenían cuando viajaron.

El convenio con FAS y OIM y el acompañamiento de aliados importantes, tales como la gobernación del Cesar, Idecesar, el Comité de Cafeteros, la alcaldía de La Jagua de Ibirico en su momento y el apoyo del Sena Regional en la formación de este grupo de temporeros tanto antes de su viaje como a su regreso, han permitido fortalecer el desa-

rrollo de competencias laborales y la visualización de los temporeros de oportunidades de mejora de su calidad de vida a futuro.

Esta oportunidad laboral, en campo, en planta, como operadores de equipos, se traduce en generación de ingresos para las personas que migran y nuestro interés es impulsar que el destino de los ahorros sean invertidos en mejorar su calidad de vida. Aquí está en juego no sólo el beneficio individual, sino la transferencia de tecnología, el conocimiento que adquieren de los esquemas de producción y poscosecha. Este Proyecto de Migración Laboral Temporal Circular nos ofrece además las herramientas de codesarrollo y de cooperación internacional en un departamento como el Cesar, cuya vocación agrícola es total. Una región que posee dos millones de hectáreas aptas para cultivar y que hoy sólo tiene sembradas 120 mil hectáreas. Finalmente esperamos continuar apoyando a los beneficiarios e impulsarlos en su proceso de desarrollo. Vemos en este modelo una oportunidad para incentivar y estimular a nuestra población en la zona rural y corregimental mediante la ejecución de proyectos productivos liderados por ellos mismos y su comunidad, con el acompañamiento de actores locales e internacionales.

Como aspectos positivos de este modelo se resalta la participación de la mujer, el conocimiento de otras zonas y regiones aledañas al sitio de trabajo, la relación con personas de otras culturas, el conocimiento de mecanismos de producción agrícola diferentes al nuestro, la cercanía a un esquema de trabajo basado en la productividad y serie, el conocimiento de la cadena de producción, la comprobación de que es posible trabajar y tener resultados en condiciones más adversas que las de nuestra región e indudablemente el aporte de la juventud que tiene la capacidad de asumir aprendizajes y generar cambios.

En el 2007 y en el 2008 se dio un interesante intercambio cultural, un conocimiento amplio de modelos organizativos y productivos y se desarrollaron algunos procesos de formación que se reflejarán en el corto plazo, de acuerdo con nuestras metas. Luego de la primera experiencia en el 2007, consideramos que es necesario el acompañamiento en el proceso de retorno de los temporeros, la identificación y gestión de recursos para proyectos productivos y articularnos con la FAS y la OIM.

El proyecto de Migración Laboral Temporal Circular representa para el Cesar la apertura de un sendero que entraña otras oportunidades que poco a poco hemos detectado, como el estudio de potencialidades en frutas para el mercado de Cataluña, que es un proyecto presentado con la FAS y la Fundación Carboandes a la Cooperación Internacional. También tenemos lista una representación cultural del país vallenato para difundir el folclor vallenato en la región de Cataluña y además se seleccionó dentro del grupo de temporeros (300 este año) a 17 técnicos profesionales que –esperamos– adquieran los conocimientos suficientes para emularlos luego en nuestro territorio.

Aunque nuestra experiencia es de menos de dos años y hemos enfrentados dificultades en el proceso en general, estamos dispuestos a superar las debilidades encontradas y en mejorar la metodología que permita hacer una selección adecuada, porque este modelo debe generar confianza y afianzar un modelo de intervención que permita el desarrollo local, mediante el fortalecimiento institucional y aprovechando las capacidades de los temporeros para construir experiencias y consolidar el aprendizaje regional.

Es importante que se dé la financiación de procesos con visión de largo plazo, sin subestimar lo local, sin sacrificar a las comunidades, poniéndonos en los zapatos de ellos porque, garantizando flujos financieros oportunos, transformamos vidas y encontramos el camino del desarrollo. Pese a que es un proceso que implica una ruptura en el núcleo familiar, debemos ser conscientes que son oportunidades importantes, por lo que hoy pensamos que es importante implementar estrategias que ayuden a superar los problemas afectivos y psicológicos que se puedan presentar.

EXPERIENCIA MIGRATORIA EN LA LOCALIDAD 20 DE SUMAPAZ

Magnolia Agudelo Velásquez

Alcaldía Local de Sumapaz

La Localidad 20 de Sumapaz es la zona rural más extensa de Bogotá. Tiene aproximadamente 78.891 hectáreas, el equivalente al 48% del territorio del Distrito, y una población, que está constituida sobre todo por pequeños productores agrícolas asentados en áreas de minifundio entre las cuencas alta y media de los ríos Sumapaz y Blanco; esta localidad es también un reservorio ambiental hídrico y de biodiversidad, en un ecosistema estratégico para el país y el mundo, ahora cuando es una realidad el agravamiento del cambio climático y el calentamiento global.

El páramo de Sumapaz abastece de agua a los bogotanos y a los habitantes de varias docenas de municipios más, toda vez que sus aguas corren atravesando la geografía nacional como aportantes del río Magdalena, y desde el río blanco al Orinoco que lleva sus aguas hasta la hermana República de Venezuela.

Sus pobladores, hasta hace apenas unos años, vivieron la indiferencia de la Bogotá urbana y del gobierno central y fueron estigmatizados por ser política y socialmente organizados, después de transitar un largo período de luchas por la defensa de sus tierras, que en la actualidad se sintetiza en la defensa de la cultura campesina y del agua.

Habitan allí 3.118 personas, según el censo poblacional realizado por el DANE en el año 2005, y curiosamente en la última década (1997-2007) se evidencia una disminución de la población de aproximadamente 1.406 personas (el equivalente al 37,7%),

en razón de la búsqueda de nuevas oportunidades en la Bogotá urbana, según informes obtenidos del estudio poblacional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

En esta hermosa localidad, donde se ubica el páramo más grande del mundo, curiosamente ha padecido el flagelo de la migración en dos sentidos. Primero como producto de la guerra entre los liberales y los conservadores en los años cincuenta, que obligó a muchos desplazados del conflicto y en especial de los departamentos vecinos de Cundinamarca, Tolima y Boyacá, a tener que refugiarse en las zonas más altas; y en segundo lugar, después de estar allí en momentos recientes, algunos de sus pobladores han pasado a ser migrantes de la Bogotá urbana, ante la falta de oportunidades laborales y educativas, pero también por causa del conflicto que ha logrado un alto nivel de militarización en la zona, con un promedio de 2,1 militares (oficiales) por habitante.

La administración del alcalde Luis Eduardo Garzón ha hecho un esfuerzo por suplir con obras e inversión pública el vacío que históricamente ha existido en la región y aunque por circunstancias propias del conflicto armado a nivel nacional cinco años atrás se produjo la renuncia de ediles al final del período y el disentimiento para participar en las siguientes (situación hoy superada), se ha hecho un proceso permanente de consulta a la comunidad y sus organizaciones sobre los aspectos importantes para la inversión y el direccionamiento de la gestión pública.

La constante articulación y comunicación entre la comunidad y la alcaldía local y distrital se ha traducido en la adopción de políticas públicas, como en el caso de ruralidad, mujer y género y cultura.

La administración distrital, con inversión de recursos a través de diferentes proyectos, busca garantizar que el páramo de Sumapaz siga siendo el reservorio de agua más grande del mundo, el páramo biodiverso más importante del planeta y uno de los más grandes pulmones de la humanidad, evitando así procesos migratorios dentro de la misma ciudad.

Un caso muy reciente y que puede servirnos en la exploración de soluciones a los migrantes es el siguiente: a través de un convenio entre la Secretaría de Desarrollo Económico, el IPES y la alcaldía local de Sumapaz, promovimos el viaje de 38 campesinos, incluidas ocho mujeres cabeza de familia a España, en el marco de un proyecto de temporeros recolectores de cosechas de frutas, en las regiones de Cataluña y Mallorca. Conscientes de la falta de empleo en la localidad y en la perspectiva de construir soluciones, se establecieron los contactos con empleadores de los respectivos destinos, se construyeron acuerdos y contratos laborales no mayores a seis meses, con el compromiso de volver. Se alistó la documentación del grupo, se elaboraron los contratos, se adelantó el viaje, se monitoreó el proceso de manera permanente por parte de la alcaldía local y el IPES y a su regreso se socializó la experiencia con el propósito de construir proyectos productivos asociados que garanticen trabajo constante para esta comunidad.

Los temporeros lograron una vivencia laboral y cultural durante su estadía en el país de albergue, giraron recursos para sus familias y además de esto llegaron con ahorros individuales superiores, en promedio, a los 5 millones de pesos.

Como puede apreciarse, el convenio realizado interpretó una necesidad existente en la comunidad, aprovechó una oportunidad propia de la globalización y proyectó una solución asociativa de trabajo permanente en la localidad.

Es necesario continuar haciendo un seguimiento a los temporeros para garantizar la consolidación de unidades productivas que contribuyan a elevar el nivel de vida de nuestro campesinado y la permanencia de sus familias en el territorio rural.

En conclusión, el fenómeno de la migración en el planeta es el producto de una dinámica económica, social y productiva injusta, en el marco del modelo económico neoliberal, que destruye las fuentes de empleo, el aparato productivo, flexibiliza el trabajo en beneficio del gran capital y condena a la pobreza a millones de seres humanos. Dada la globalización económica en este modelo, que afecta todas las dimensiones de la sociedad, desde la cultura, la economía y las formas de pensar, se hace necesaria la construcción de modelos socioeconómicos alternativos que eviten el riesgo de llegar a convertirnos en siervos de la globalización y que, por el contrario, privilegien las garantías laborales. Por esto es sustancial fortalecer espacios de intercambio como estos, que además de buscar alternativas económicas procuren regular las migraciones laborales, poniendo como sustento el respeto a los derechos laborales.

Cuando hay migrantes es porque algo anda mal, porque en el lugar donde se está no se han resuelto ni atendido las expectativas sociales, económicas y culturales, porque desde la perspectiva de lo público y del devenir privado no se han generado los esfuerzos suficientes para evitar que esto ocurra.

El cambio de este orden produce virajes sustanciales en las formas de gobernarnos y de interrelacionarnos, en el modo de promover economías autónomas y justas y de cambiar las costumbres políticas, para que estas interpreten realmente los imaginarios colectivos; implica la adopción de reformas sustanciales de carácter democrático en lo agrario, en lo urbano, en lo económico, en lo cultural y en lo político. Los países, las ciudades y sus planeadores tendrán que estar en la capacidad de ir más allá de las contingencias, para interpretar las necesidades sociales, atenderlas, diseñar políticas con el otorgamiento de derechos cuando la migración ocurra y así proponernos la construcción de una sociedad más justa.

MIRADAS DEL CODESARROLLO DESDE LAS EXPERIENCIAS MIGRATORIAS EN LA REGIÓN JUNÍN DEL PERÚ

María del Pilar Sáenz

Campodónico (Inmigra)

El Perú, según fuentes oficiales, reportaba hasta el año 2005 entre 1 millón 800 mil y 2 millones 200 mil peruanos migrantes alrededor del mundo²⁶. Según otros autores, al sumar el contingente de ciudadanos que salieron por medios irregulares esta cifra ascendería significativamente, con proyecciones de incremento cada año. Pero a pesar del aumento progresivo de peruanos y peruanas que abandonan el país cada año, las migraciones con sus implicaciones en el desarrollo local y nacional son temas en lista de espera en las agendas políticas de las instancias públicas y son poco prioritarias para la mayoría de instituciones de la sociedad civil. Hacer referencia al codesarrollo en el Perú es hablar de un tema relativamente nuevo, todavía observado como propuesta teórica en el ámbito académico y muy poco debatido entre los agentes involucrados.

En este contexto surge la iniciativa del Instituto de Migración y Desarrollo en la Región Andina (Inmigra) de diseñar y poner en ejecución, como propuesta pionera, un programa que permita plasmar en la práctica nuestras experiencias en el ámbito de la investigación académica y de trabajo en proyectos con organizaciones de la sociedad civil; es así como surge el programa piloto Junín Global enfocado a la revinculación de los migrantes junto a sus familias transnacionales—como actores políticos, económicos, sociales y culturales—con sus comunidades de origen, posibilitando acciones de codesarrollo que potencien los aspectos positivos que tienen las migraciones en la realidad peruana.

I. Antecedentes: contextos y coyunturas

Una serie de antecedentes condicionaron, de manera favorable en ciertos casos y de forma negativa en otros, el curso de la propuesta Junín Global y la estrategia para la implementación de la misma.

Una iniciativa que sentó un precedente favorable para una mirada distinta de las relaciones entre el Estado y las comunidades peruanas en el exterior fue la reforma de los servicios consulares, impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

²⁶ “Perú: estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2005”. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior.

en el año 2003, que comprendía una serie de cambios y facilidades para la interrelación entre los consulados y sus ciudadanos en el exterior. La reforma consistía básicamente en pasar de la concepción de “Cónsul Prefecto” a “Cónsul Servidor Público”, propuesta que si bien es cierto no obtuvo los resultados esperados, sí permitió mirar desde otro ángulo las realidades migratorias, considerando a los migrantes como ciudadanos sujetos de derechos y deberes.

A este panorama más prometedor se sumaron la creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior²⁷ y la progresiva visibilización del tema por parte de las instituciones académicas, de los medios de comunicación y de las entidades financieras a raíz de los informes nacionales e internacionales sobre los flujos de las remesas hacia el Perú.

A pesar de estas señales de avance, otras tantas surgían en el sentido contrario. La utilización del tema para fines políticos en períodos electorales, la creciente discusión sobre las elevadas cifras de las remesas sin considerar los otros aspectos que involucran el tema y las pocas muestras para avanzar en la incorporación de las problemáticas migratorias en los planes de las instituciones públicas, entre otras situaciones más, dieron indicios de que la propuesta no podía surgir a través del gobierno central, sino que sería necesario recurrir a una instancia menor que se comprometiera en desarrollar iniciativas de revinculación con aquellos que alguna vez expulsó, directa o indirectamente.

Con la idea más concreta de que el actor estatal promotor debería ser regional, se consiguió el compromiso del Gobierno Regional Junín²⁸ para impulsar y validar el programa. Posteriormente se logró la disposición de algunos gobiernos municipales de la región a sumarse a la propuesta, lo que implicó el desafío de perfeccionar el proyecto a fin de que pudiera responder también a las realidades más locales, dando inicio en el primer trimestre del año a las actividades de la fase inicial de Junín Global.

II. Los actores y aliados estratégicos

Desde nuestra visión del codesarrollo es imprescindible la presencia protagónica de los migrantes. Su participación como puente entre el origen y el destino, como agentes capaces de generar desarrollo en ambos lugares, es en perspectiva general lo que materializa la teoría. Y son finalmente los migrantes quienes definen a través de su partici-

²⁷ Instancia del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de la promoción y protección de los derechos de la comunidad peruana migrante fuera del territorio nacional, así como de su vinculación con el Estado.

²⁸ Región ubicada en los Andes Centrales del Perú; es el segundo lugar, después de Lima, de mayor recepción de remesas. Con altos índices de migrantes, tanto de zonas urbanas como de comunidades rurales altoandinas. Los principales destinos de los emigrantes de la región Junín son Estados Unidos, España e Italia.

pación la orientación que las propuestas destinadas al codesarrollo deben tener, a fin de lograr su compromiso a largo plazo.

En ese sentido, el estudio detallado de las características de los flujos migratorios y de sus particularidades según los contextos sociales, políticos, económicos y especialmente culturales, así como de los efectos que desencadenan en el ámbito local, ha sido un instrumento prioritario para dar la pauta central de las actividades del programa y poner en práctica acciones de codesarrollo de primer nivel (en la comunidad más cercana del emigrante) que se extiendan posteriormente a niveles mayores (regional y nacional).

El programa Junín Global cuenta con cuatro actores principales a los que se suman aliados estratégicos que aportan desde su experticia enriqueciendo las acciones en ejecución.

Los promotores de la propuesta, desde la idea inicial y la maduración de la misma, fueron las organizaciones y representantes de las comunidades de peruanos en Estados Unidos, sumándose luego las de España, Italia y Japón, quienes aportaron con enfoques distintos desde sus propias experiencias.

Los familiares de los migrantes que permanecen en las zonas de origen son la contraparte directa de las experiencias migratorias, y por ello constituyen un agente importante en toda iniciativa transnacional. Las familias en los lugares de origen ejercen un alto nivel de influencia hacia el involucramiento de los migrantes que están fuera del país, razón por la que es importante incluirlos en todo el proceso desde su inicio. Su participación en las propuestas de codesarrollo también desencadena una serie de situaciones que deben observarse. Una de ellas es que al trabajar exclusivamente con los familiares de los emigrantes, sin crear mecanismos de participación más inclusiva con las otras unidades familiares dentro de una misma comunidad, conlleva a generar conflictos internos que a la larga producen el fracaso de las iniciativas. Por otra parte hacer un trabajo demasiado generalizado con las comunidades de origen podría también terminar invisibilizando las necesidades concretas de atención que presentan las familias (niños, adolescentes, cónyuges, ancianos) tras la partida al exterior de uno o varios de sus miembros.

Otro actor de suma importancia es el Estado, en su instancia descentralizada del Gobierno Regional Junín, que acogió el tema y con quien se coordina permanentemente a través de sus gerencias y direcciones. La presencia del Estado representa un agente importante en las propuestas de codesarrollo para que éstas se sostengan en el largo plazo y primordialmente para que se definan políticas sobre la gestión migratoria y atención a las familias transnacionales.

Las organizaciones de la sociedad civil, que no necesariamente trabajan en migraciones pero sí en temas vinculados (género, desarrollo y derechos humanos) y que están

interesadas en involucrarse, forman parte del programa a través de una red promovida por Inmigra denominada Alianza Interinstitucional Regional para el Codesarrollo que dirige sus objetivos al trabajo de promoción e incidencia para la atención de la temática migratoria en la región Junín.

Como aliados estratégicos tenemos a la Sociedad Nacional de Industrias (Filial Junín), un gremio que agrupa a los empresarios de la región con quienes se cuenta para la promoción y desarrollo empresarial de las familias transnacionales, pero también para crear vínculos con los empresarios peruanos en el exterior que están motivados a invertir en su zona de origen o a crear cadenas productivas en ambos lugares.

III. Desarrollando capacidades, promoviendo el desarrollo humano

La heterogeneidad y diversidad de los migrantes evidenciada dentro de la propia región Junín, en los aspectos socioeconómicos, educativo, etarios y de género, entre otros, nos planteó la necesidad de fortalecer las redes de las comunidades de peruanos en el exterior a través de un programa de formación en liderazgo personal, empresarial y organizacional que eleve sus competencias potencializando su capacidad de inserción en los lugares de destino y de intervención en los lugares de origen.

El proceso de formación está destinado también a los familiares que permanecen en las comunidades de la región Junín, lo que permitiría que el desarrollo en los tres niveles mencionados se produzca acá y allá, equilibrando las diferencias y por consiguiente posibilitando las oportunidades de mejora.

Con la capacitación en el plano organizacional en destino se busca prioritariamente lograr una mayor conciencia de las implicaciones de formar parte de una asociación, del trabajo en equipo y las ventajas que éste trae a las comunidades migrantes. Y en segundo lugar, dar herramientas teórico-prácticas para que se gestionen estratégicamente y con transparencia las organizaciones, incorporando la planificación para el cumplimiento de sus objetivos.

IV. Hacia el codesarrollo

Para impulsar el codesarrollo en la región Junín se vienen planteando diferentes estrategias que recogen las propuestas realizadas por parte de los migrantes en el exterior. Un instrumento de referencia anexo han sido los diferentes estudios que como institución hemos desarrollado sobre las migraciones en el Perú.

Entre algunas de las acciones que planteamos para promover el codesarrollo en Junín tenemos:

- La inversión de remesas al desarrollo regional económico y social, de modo que esto impulse, en coordinación con el gobierno regional y con los gobiernos locales, un banco de proyectos de desarrollo que puedan ser cofinanciados por las asociaciones de migrantes en el exterior.
- La vinculación entre el gobierno regional Junín y gobiernos regionales y locales en lugares de destino para cooperación en proyectos conjuntos de codesarrollo.
- La promoción y seguimiento a la conformación de iniciativas empresariales con las familias transnacionales que conecten ambas zonas (de salida y de recepción) a través de actividades comerciales de intercambio mutuo. Y que según la decisión del propio migrante facilite su inserción definitiva en la comunidad de acogida o su retorno en mejores condiciones.
- La institucionalización de la categoría de representación regional en el exterior en la figura de “embajadores regionales honorarios” para la promoción de los productos autóctonos. Y simultáneamente apoyar a las organizaciones de peruanos en el exterior para la difusión del turismo, y la riqueza cultural y social de la Región Junín.

En estas iniciativas mencionadas, la labor de la Alianza Regional Interinstitucional para el Codesarrollo juega un papel importante de incidencia para poner en agenda pública las migraciones, abriendo camino para el posicionamiento del codesarrollo en el escenario político y social del país.

V. Pensando en las familias transnacionales

Pero concebir las migraciones sólo como una baraja de oportunidades sin mirar la otra cara de la moneda produciría serios vacíos en toda propuesta de codesarrollo. En este sentido, profundizar sobre los efectos que la ruptura familiar genera y establecer alternativas de apoyo facilita la consolidación de las demás iniciativas, teniendo como principio fundamental la perspectiva de derechos según los cuales el ser humano, migrante o no, es el sujeto prioritario.

Hacia el cumplimiento de estos principios en los que Inmigra se sustenta desde su creación, se diseñó un plan orientado a la prevención de los riesgos de la migración no planificada e irregular, a la promoción social y a la atención de las familias migrantes en las áreas psicosocial y jurídica.

Con estas y otras propuestas en marcha, el programa Junín Global sigue su curso en un camino donde se encuentran valiosas oportunidades y, al mismo tiempo, obstáculos ineludibles que desafían a diseñar estrategias creativas, innovadoras pero realistas, que estén constantemente realizando análisis interdisciplinarios de los escenarios locales, nacionales e internacionales, para responder mejor a las necesidades reales de la migración en la región. El trabajo aún continúa, el desafío es cada vez mayor y largo el sendero por seguir.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MIGRACIONES INTERNACIONALES: ¿CODESARROLLO O CORRESPONSABILIDAD?

David Khoudour-Castéras

Universidad Externado de Colombia

Las reflexiones en materia de codesarrollo parten de una constatación: si bien un país industrializado, como Francia, “no puede recibir toda la miseria del mundo”, como lo dijo a principios de los años noventa el entonces primer ministro socialista, Michel Rocard, tampoco se puede “detener el mar con los brazos”, según la expresión del ex presidente de Senegal, Abdou Diouf. Dicho de otra manera, mientras los habitantes de los países más pobres del planeta no vean una luz de esperanza en su horizonte socioeconómico, seguirán teniendo fuertes incentivos para migrar a los países ricos, sin importar las barreras tanto administrativas como físicas erigidas por estos últimos. Por tal razón, es preciso que los países industrializados adopten políticas migratorias responsables que permitan, por un lado, atraer la mano de obra extranjera necesaria sin que esto signifique una fuga masiva de capital humano en los países de origen y, por otro lado, controlar los flujos de entrada sin violar los derechos humanos de los candidatos a la inmigración. Asimismo, se debe reconocer que la única manera de reducir duraderamente las presiones migratorias es gracias a políticas de desarrollo creíbles y sostenidas.

Pero más allá de la teoría, las políticas de codesarrollo se enfrentan a problemas prácticos relacionados con el hecho de que las políticas migratorias en los países industrializados son cada vez más restrictivas. ¿Cómo llevar a cabo, en estas circunstancias, políticas basadas en el papel positivo de la migración cuando al mismo tiempo existe una tendencia al cierre de las fronteras? De hecho, la mayoría de las políticas de codesarrollo no logran superar esta contradicción y se traducen finalmente en programas de control de los flujos migratorios y de retorno de los migrantes hacia su país de origen. Y aunque las medidas adoptadas dentro del marco del codesarrollo permiten a menudo mejorar la situación económica de los migrantes, de sus familias y de sus comunidades, todavía no se ha encontrado una receta milagrosa para conciliar los intereses, a veces contradictorios, de los países industrializados en materia migratoria y las necesidades económicas y sociales de los países en desarrollo.

Este artículo busca demostrar que si bien las políticas de codesarrollo adoptadas en los últimos años han contribuido a financiar proyectos de inversión productiva que han favorecido el desarrollo local de ciertas comunidades de migrantes, existen contradicciones en este tipo de políticas que no permiten hacer de las migraciones internacionales un instrumento de desarrollo en el largo plazo. Así, la primera parte muestra cuál es la contribución de los migrantes al desarrollo de los países de origen y de acogida y cómo las políticas de codesarrollo pueden servir de apalancamiento para el crecimiento eco-

nómico y el bienestar social de las comunidades de procedencia de los migrantes. La segunda parte, por su lado, resalta los conflictos de intereses que existen entre países industrializados y los países en desarrollo a la hora de implementar políticas de codesarrollo, así como las inconsistencias presentadas tanto por las políticas migratorias cada vez más restrictivas, como por las políticas de codesarrollo que sirven más a los intereses de los países del Norte que las necesidades del Sur.

I. El codesarrollo en materia migratoria: de la teoría a la práctica

El término de codesarrollo surgió en 1985 durante los llamados “Encuentros del Codesarrollo” (*Assises du Codéveloppement*) organizados por la Universidad de Lovaina en Bélgica. La idea central era dar una nueva orientación a los programas de cooperación internacional y pasar de una lógica de “ayuda para el desarrollo”, según la cual los países del Norte imponen las medidas que ellos consideran necesarias para el desarrollo del Sur, a una lógica de gestión compartida de los recursos y responsabilidades (Malgesini, 2001). En este sentido, el codesarrollo apunta a reequilibrar las relaciones Norte-Sur y busca dar un protagonismo mayor a los países del Tercer Mundo, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas de desarrollo. En un contexto de interdependencia, el codesarrollo implica que los problemas económicos, sociales y ambientales del Sur se pueden convertir en una carga para los países industrializados, mientras que el mejoramiento generalizado de las condiciones de vida significa un mayor dinamismo económico favorable para todos.

Desde esta perspectiva, las migraciones internacionales se han convertido rápidamente en el tema central de las reflexiones sobre codesarrollo, ya que, por un lado, la razón principal de la migración Sur-Norte radica en la falta de oportunidades socioeconómicas en los países en desarrollo y, por otro lado, porque los mismos migrantes contribuyen a mejorar las condiciones económicas y sociales tanto en su país de origen como en el país de recepción. El reconocimiento de esta doble contribución de los migrantes constituye de hecho la piedra angular de las discusiones sobre codesarrollo en materia migratoria, iniciadas por Naïr (1997) en su “Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo relacionada con los flujos migratorios”.

Los migrantes como actores del desarrollo

Las políticas de codesarrollo hacen énfasis en el papel positivo –y activo– de los migrantes en el desarrollo de su país de origen, sin olvidar su contribución en el país de acogida. De hecho, los opositores de la inmigración olvidan demasiado a menudo que los inmigrantes representan un aporte significativo a las sociedades donde se encuentran. En primer lugar, la inmigración constituye un motor para el crecimiento económico ya que permite responder a la escasez de mano de obra en varios sectores de actividad,

como la agricultura, la construcción o la salud. Los trabajadores extranjeros también son consumidores que contribuyen al incremento de la demanda agregada, en particular la demanda de capital “sensible a la población”, como la vivienda, la infraestructura urbana, los transportes... (Kuznets, 1958). Luego, la inmigración permite consolidar los Estados benefactores gracias a los impuestos y cotizaciones sociales pagados por los inmigrantes. Su contribución es especialmente significativa en materia de pensiones, en razón del desequilibrio demográfico que existe en la mayoría de los países industrializados entre la población económicamente activa y la población inactiva (Deneuve, 2002). Por último, los inmigrantes contribuyen al enriquecimiento cultural de las sociedades receptoras, en aspectos tan importantes como la música, la literatura o la gastronomía, lo que a su vez tiene repercusiones en materia económica, puesto que las industrias culturales se nutren cada vez más de estas formas de mestizaje.

La contribución de los migrantes es aún más significativa en el caso de los países de origen. El solo hecho de que se vaya una parte de la población económicamente activa significa una menor competencia en el mercado laboral nacional, que se traduce en una disminución de las tasas de desempleo. Por otra parte, los miles de millones de dólares que entran cada año en los países en desarrollo por concepto de remesas ayudan a reducir los niveles de pobreza de las familias receptoras y a estimular las economías locales gracias a un aumento del consumo. Las remesas también permiten realizar inversiones productivas, a través de la creación de microempresas, y contribuyen a mejorar los niveles de capital humano, al dirigirse en parte hacia la educación y la salud (Maimbo y Ratha, 2005; Khoudour-Castéras, 2007a). Más allá del aporte financiero, los migrantes participan en el proceso de transferencia internacional de conocimientos y valores. De hecho, la experiencia adquirida en los países de recepción puede beneficiar a las regiones de emigración gracias a una dinámica de “circulación de los cerebros”, es decir, el retorno de los cerebros “fugados” o incluso su participación en redes científicas o proyectos transnacionales que favorezcan la investigación y desarrollo en su país de origen (Johnson y Regets, 1998). Asimismo, la migración puede tener un impacto positivo sobre los comportamientos demográficos en los países en desarrollo. En efecto, los inmigrantes en los países industrializados tienden a adoptar los hábitos de la población local en materia de fertilidad y transmiten estos nuevos hábitos a su comunidad de origen (Fargues, 2007). Desde la misma perspectiva, los inmigrantes pueden contribuir a la difusión internacional de normas y valores tales como la democracia y los derechos humanos (Nair, 1997). Cuanto más se integren los inmigrantes en la economía y la sociedad de su país de recepción, mayor es su capacidad para absorber y transferir los conocimientos y valores adquiridos.

Las políticas de codesarrollo o cómo maximizar las ganancias de la migración

Nair (1997) considera que las políticas de codesarrollo deberían articularse alrededor de dos ejes principales: el control de los flujos migratorios en una perspectiva de

integración y la promoción de la migración temporal. La idea central es que si bien no se pueden cerrar totalmente las fronteras a la inmigración, las nuevas olas migratorias deberían adoptar un carácter temporal. De esta manera, los migrantes ya asentados podrán integrarse mejor a su sociedad de recepción y su contribución al desarrollo del país de origen será mayor. Por otro lado, al mismo tiempo que la llegada de migrantes temporales responde a las necesidades puntuales de las economías industrializadas, la experiencia adquirida por estos migrantes debe servir de motor para el desarrollo de los países de emigración. Pero más allá de estos ejes principales, no existe una lista predefinida de las políticas que entran en el marco del codesarrollo. Al contrario, con la práctica y el tiempo, tales políticas han evolucionado en función de las realidades y las necesidades tanto de los países de inmigración como de emigración.

Muchas políticas de codesarrollo apuntan a fomentar la inversión en los países de origen de los migrantes. Por ejemplo, el Programa Migraciones e Iniciativas Económicas (PMIE), implementado en Francia en 2001, apoya proyectos de inversión y comercio en el África, en particular en Senegal y Malí.²⁹ El Programa otorga becas que permiten a los candidatos analizar la realidad económica de su país de origen y la factibilidad de sus iniciativas. También existe un sistema de crédito destinado a familiares o amigos de los migrantes, los cuales utilizan su ahorro en Francia para garantizar el préstamo en un banco local. Con el fin de asegurar la viabilidad de los proyectos, el Programa brinda un apoyo técnico tanto en Francia como en el país de inversión. Los migrantes pueden así invertir en su comunidad de origen al mismo tiempo que siguen viviendo –y trabajando– en el país receptor. Desde la misma perspectiva, el programa Migraciones y Desarrollo Local (MIDEL), del Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo y la Unión Europea, constituye un espacio de concertación y acompañamiento de los proyectos de desarrollo local de las asociaciones de inmigrantes senegaleses.³⁰ Se trata de encauzar los esfuerzos hacia la formación de los inmigrantes en España, en el marco de talleres que permitan determinar las necesidades de las comunidades de origen e identificar los proyectos que mejor respondan a estas necesidades. Asimismo, el programa prepara a las poblaciones donde se llevan a cabo las iniciativas, ofreciendo cursos de gestión y financiación de los proyectos de desarrollo.

Las políticas de codesarrollo también buscan estimular la “circulación de cerebros” a nivel internacional. Este tipo de políticas se basa en la idea que la población calificada de los países en desarrollo puede suplir las necesidades en capital humano de los países industrializados, pero que al mismo tiempo los migrantes calificados pueden contribuir al desarrollo de su país a través de su participación en redes científicas, o mediante el retorno –temporal o definitivo– a su país de origen. En general, este tipo de políticas

²⁹ <http://www.pseau.org/pmie/>

³⁰ <http://www.fonscatala.org/midel/ct/>

significa que los países receptores otorgan becas de estudio para maestrías o doctorados y proporcionan condiciones favorables para que la mano de obra calificada consiga una visa de trabajo. En este sentido, Francia ha creado en 2007 un sistema de tarjetas “competencias y talentos” destinadas a atraer los extranjeros que pueden contribuir a su desarrollo intelectual, científico, cultural e incluso deportivo. Francia planea otorgar dos mil de estas tarjetas cada año, por una duración máxima de tres años, que se pueden renovar una vez.

El hecho de que los países industrializados busquen atraer principalmente mano de obra calificada no significa que no necesiten trabajadores no calificados; todo lo contrario. Sin embargo, en el caso de la mano de obra no calificada o poco calificada, las políticas van orientadas hacia la gestión de flujos migratorios temporales, los cuales tienen como ventaja ofrecer una mano de obra flexible que se ajusta a las necesidades de las economías industrializadas sin que éstas tengan que asumir los retos de la integración de los migrantes en la sociedad receptora. El programa Bracero, desarrollado por Estados Unidos entre 1942 y 1964, respondía en parte a esta lógica, ya que la atracción temporal de trabajadores, en su gran mayoría mexicanos, era una manera para que la agricultura estadounidense enfrentara la escasez de mano de obra generada –al menos al inicio del programa– por la participación del país en la Segunda Guerra Mundial (Hatton y Williamson, 2005). Pero los programas de *guestworkers* en Estados Unidos no se inscriben realmente en el marco del codesarrollo, ya que no toman en cuenta las repercusiones en el país de origen.

Al contrario, el programa de Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC) implementado por la Fundación Agricultores Solidarios (FAS), en colaboración con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), tiene una dimensión real de codesarrollo, puesto que, además de proveer mano de obra extranjera a la agricultura española (los países que hasta ahora se han beneficiado de este programa son: Bolivia, Colombia, Marruecos, Rumania y Senegal), apunta a fomentar el desarrollo en las comunidades de origen brindando apoyo a aquellos migrantes que tienen proyectos de inversión productiva en su país.³¹ En particular, la FAS se encarga de formar “agentes de codesarrollo”, es decir, temporeros que, fuera de sus labores agrícolas, se benefician de una preparación específica que les ayuda a definir y desarrollar sus proyectos. También ofrece capacitación y apoyo logístico en el país de origen para que los agentes de codesarrollo puedan llevar a cabo sus iniciativas.

En este sentido, Kraft y Larrard (2007) muestran que los programas de migraciones temporales y circulares entre Colombia y España tienen un impacto mucho más positivo

³¹ <http://www.pagesosolidaris.org/archivos/es/>

en términos de desarrollo local cuando están acompañados de medidas concretas de codesarrollo que van más allá de la mera transferencia de remesas hacia la comunidad de origen, tales como la formación de los temporeros (agentes de codesarrollo) y el apoyo logístico a los proyectos de inversión. Así, el dinero acumulado por los temporeros colombianos durante su estadía en España ha permitido desarrollar, generalmente dentro de un esquema de cooperativas, diferentes proyectos de producción y comercialización de frutas (uchuvas y granadillas en Cundinamarca, borojó en el Chocó) o cereales (quinua en Nariño), invertir en nuevas técnicas de organización agrícola (creación de granjas comunitarias, refrigeración y venta de leche, innovación productiva de panadería y pastelería...) e incluso fomentar proyectos sociales y culturales (escuelas rurales, bibliotecas comunitarias...).

Finalmente, las políticas de retorno se han convertido en uno de los ejes centrales de las políticas de codesarrollo, según el principio de que la experiencia adquirida en los países de acogida puede servir de apalancamiento para el desarrollo de los países de origen. Desde esta perspectiva, varios países europeos ofrecen programas de ayuda para el retorno voluntario, de manera que los inmigrantes que aceptan volver a su país puedan invertir en proyectos productivos. Así, en Francia, el Programa Desarrollo Local Migración (PDLM) brinda un apoyo a la reinserción de los migrantes en tres países africanos: Malí, Mauritania y Senegal. El apoyo consta de una ayuda para la formulación del proyecto, de una ayuda financiera para iniciar la actividad y de un apoyo técnico durante el primer año de funcionamiento. EL PDLM es el resultado de un proceso de cooperación entre Estados, ONG y asociaciones de migrantes tanto en Francia como en el país de origen.

En el mismo sentido, el programa de retorno asistido voluntario y de reintegración (VARRP, según sus siglas en inglés) implementado por el Reino Unido para facilitar el retorno de los demandantes de asilo que han visto su solicitud negada consiste en una ayuda financiera destinada a proyectos de inversión productiva. Kouider y Vardakoulias (2007) muestran que tales programas proporcionan mejores resultados en materia de “sostenibilidad” que cuando los retornados no se benefician de ninguna asistencia. Sin embargo, no garantizan el éxito absoluto de la reinserción económica. Por esto, además de la ayuda técnica y financiera, las políticas de retorno deben ir acompañadas de programas de formación. En Suecia, por ejemplo, la Fundación Energía Solar apoya un proyecto llamado “Solartech” que brinda capacitación en el tema de la energía solar a inmigrantes africanos que luego tienen la oportunidad de volver a su país para trabajar en empresas que se benefician de la transferencia de tecnología de la Fundación.³² Este tipo de iniciativa favorece no sólo la reinserción de los retornados, sino también el desarrollo local.

³² <http://www.solarenergyfoundation.com/>

De hecho, el impacto de las políticas de codesarrollo es mayor cuando existe una dimensión educativa que permite a los migrantes prepararse para trabajar en el país de recepción, invertir en el desarrollo de su comunidad de origen o retornar a su país. Sin embargo, educar y formar a los migrantes es costoso y muchos países receptores no están dispuestos a realizar este tipo de inversión. Por ello, varios países de emigración han empezado a adoptar sus propias políticas de codesarrollo, las cuales apuntan a tomar en cuenta las necesidades reales de las comunidades de origen y no tanto las de los países de inmigración.

Las políticas de codesarrollo en el Sur

Si bien la mayoría de las políticas de codesarrollo han surgido en el Norte, son cada vez más los países en desarrollo los que adoptan medidas destinadas a maximizar las ganancias de la emigración. El propósito central de estas medidas consiste en involucrar a los migrantes en el desarrollo de su comunidad de origen. Así, en Ecuador, el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo (PMCD) busca generar una reflexión alrededor de la problemática migratoria a través de la organización de talleres y seminarios. Por añadidura, el PMCD, que se beneficia del apoyo de diferentes organizaciones de la sociedad civil tanto en Ecuador como en España, adelanta proyectos productivos relacionados con la creación de microempresas, finanzas éticas y también el canje de deuda.³³

De la misma manera, en Perú, el programa Junín Global considera a los migrantes como agentes de codesarrollo que pueden contribuir al desarrollo local mediante donaciones de dinero, inversión productiva o apertura de mercado para los productos regionales en el exterior. El programa involucra al Gobierno Regional Junín, a las organizaciones de migrantes en el exterior, a las familias de migrantes organizados en la región y a una serie de ONG, empresas, bancos, etc., que conforman la Alianza para el Codesarrollo. Esta Alianza ha contribuido a generar un Banco de Proyectos, cuyo propósito es canalizar las remesas, en particular las remesas colectivas, hacia la inversión productiva, la exportación y el comercio justo, la promoción turística de la región, así como proyectos sociales, como el proyecto de padrinazgo de niños, niñas y jóvenes “Dame la mano”.³⁴

En Colombia, la ONG América España Solidaridad y Cooperación (AESCO), además de proporcionar asesoría a los migrantes y sus familias, lleva a cabo acciones en materia de codesarrollo, como es el caso del Plan de Vivienda “Villa del Lago” en Dosquebradas, Risaralda, destinado a las familias de migrantes colombianos en España. En colaboración con la Alcaldía de Dosquebradas y el Banco Popular en España, los in-

³³ <http://www.ecuadormigrante.org/InstitucionesProyectos.aspx?plc=PlanMigracion>

³⁴ <http://www.inmigra.com/>

migrantes del eje cafetero colombiano tienen la opción de obtener un crédito en España que les permite comprar una casa para su familia en Colombia. AESCO coordina la operación y sirve de garante para el banco español. Este programa ha permitido la construcción de 48 casas, donde viven, desde finales de 2007, familiares de migrantes ahorradores.³⁵ Desde la misma perspectiva, el proyecto “Mi casa con remesas”, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Garantías para Migrantes, implementado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), apuntan a fomentar el financiamiento de vivienda en Colombia por parte de los emigrantes.

Otro caso interesante mencionar es el de la ONG marroquí Migraciones y Desarrollo que invierte en el turismo rural solidario.³⁶ Las remesas colectivas mandadas por diferentes asociaciones de inmigrantes en Francia han servido para desarrollar una red de infraestructura hotelera en diferentes áreas montañosas de Marruecos y formar la población local para recibir a los turistas extranjeros. Este tipo de iniciativas contribuye a la vez al desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y, en la medida en que favorece la creación de empleos en el sector turístico, a la reducción de los flujos migratorios. Migraciones y Desarrollo también utiliza los recursos de los migrantes para invertir en infraestructura (electricidad, agua, salud...), educación (alfabetización de la población rural, formación de responsables de asociaciones...) y actividades económicas (comercialización de productos tradicionales: aceite de oliva, azafrán...).

En resumen, las políticas de codesarrollo contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los migrantes, de sus familias y de sus comunidades: los programas de inversión financiados gracias a las remesas –individuales o colectivas– significan mejores viviendas y nuevas fuentes de ingresos; las migraciones temporales permiten a los trabajadores incrementar su nivel de vida sin tener que abandonar a su familia durante varios años; las políticas de circulación de los cerebros ayudan a suplir la escasez de mano de obra calificada en los países industrializados al mismo tiempo que permiten a los jóvenes “cerebros” de los países en desarrollo adquirir experiencia que puede ser útil en su país; las ayudas financieras y técnicas al retorno facilitan el proceso de reinserción en la comunidad de origen de los migrantes y contribuyen al desarrollo de proyectos productivos... Pero, ¿es el codesarrollo la panacea contra los problemas económicos y sociales del Sur? ¿Pueden las migraciones internacionales impulsar verdaderamente el desarrollo o representan un paliativo? ¿Cómo se puede explicar que países como México y Marruecos, que envían migrantes a Estados Unidos o Europa y reciben remesas desde hace varias décadas, no han podido frenar la hemorragia migratoria? ¿Es porque no hay suficientes políticas de codesarrollo o porque este tipo de políticas beneficia más a los países de inmigración que de emigración?

³⁵ <http://www.aescoong.org/>

³⁶ <http://www.migdev.org/>

II. Las contradicciones del codesarrollo

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

Conflictos de intereses entre países industrializados y países en desarrollo

Mientras el concepto de codesarrollo supone que los países de acogida y de origen se benefician mutuamente de las dinámicas migratorias, existen en realidad intereses antagónicos a la hora de definir e implementar las políticas migratorias. Así, el análisis de las políticas de codesarrollo en los países industrializados muestra que tales políticas están centradas en el control de los flujos migratorios y el retorno de los migrantes, es decir que buscan, por un lado, impedir la llegada de nuevos migrantes y, por otro lado, impulsar la salida de una parte de los inmigrantes ya asentados. El problema es que este control migratorio se focaliza en la mano de obra no calificada, la cual también se ve rechazada en su país de origen. En efecto, los mercados laborales de la mayoría de países africanos, asiáticos y latinoamericanos no tienen la capacidad de absorber una población cada vez más joven y poco educada. Por ende, la emigración de una parte de la población económicamente activa de los países en desarrollo permite reducir la presión demográfica. Asimismo, la presencia masiva de connacionales en el exterior significa la llegada constante de remesas, las cuales contribuyen a alimentar la demanda y luego el PIB del país receptor.

Por otra parte, las políticas de codesarrollo implementadas por los países industrializados apuntan a atraer la mano de obra más calificada de los países en desarrollo, y esto con el propósito de compensar los desequilibrios demográficos, en particular en los sectores tecnológico y de salud. Sin embargo, estas políticas de atracción de capital humano extranjero dan origen a un proceso perverso de “fuga de cerebros”. De hecho, más allá de la pérdida directa en materia de capital humano que la emigración de trabajadores altamente calificados puede significar para los países en desarrollo, existe un

riesgo a largo plazo de externalidad negativa relacionado con el hecho de que los países de emigración pueden dejar de invertir en educación, ya que esta inversión en capital humano termina beneficiando a otros países (Khoudour-Castéras, 2007b).

En total, las naciones industrializadas y en desarrollo compiten para atraer (en el primer caso) o retener (en el segundo) la mano de obra más calificada del planeta, mientras que rechazan igualmente, aunque no por las mismas razones, a los trabajadores poco calificados. Desde luego, las políticas de codesarrollo reflejan en su gran mayoría esta realidad internacional y responden mucho más a los intereses de los países industrializados que a las necesidades de los países en desarrollo. En consecuencia, los “cerebros” de los países en desarrollo, que no tienen en su país de origen las oportunidades laborales y salariales que pueden encontrar en el Norte, tienen la posibilidad de emigrar hacia donde se valoran sus competencias, mientras que los “brazos” tienen que “elegir” entre quedarse en su país, lo que significa trabajar por salarios bajos o en el sector informal, y buscar mejores oportunidades en el exterior, pero viajando a menudo como clandestinos y trabajando irregularmente en su país de “recepción”.

Efectos contraproducentes de las políticas migratorias

Más allá de los conflictos de intereses entre países industrializados y en desarrollo, lo más impactante en materia de políticas migratorias –y por extensión de políticas de codesarrollo– es la falta de coherencia en las decisiones adoptadas. Así, el argumento según el cual existe una saturación de los mercados laborales en el Norte no corresponde a la realidad económica. Los países industrializados están hoy confrontados a un problema de inadecuación entre oferta y demanda de trabajo: si bien las tasas de desempleo han alcanzado niveles preocupantes en muchos de estos países, varios sectores de actividad no encuentran personas para trabajar. La principal razón de esta situación es que los niveles elevados de educación en los países industrializados redundan en que la gente no quiere trabajar en sectores que se han desvalorizado, en particular las actividades manuales. El resultado es que se presentan al mismo tiempo niveles elevados de desempleo y una demanda insatisfecha de trabajo por parte de las empresas (Bertosi, 2006).

Por tanto, la llegada de trabajadores extranjeros al mercado nacional no constituye la causa del desempleo, sino más bien la respuesta al problema de inadecuación en el mercado laboral. Sectores como la agricultura, la construcción, la restauración, los servicios domésticos, etc., se benefician ampliamente de un proceso migratorio que permite evitar las tensiones salariales. Además, el envejecimiento de la población en los países del Norte genera desequilibrios no sólo en los mercados laborales, entre oferta y demanda de trabajo, sino también en los sistemas de financiamiento de las pensiones, entre población activa e inactiva (Deneuve, 2002). No obstante, el cierre de las fronteras constituye una solución facilista que responde a los intereses populistas de los dirigentes políticos. Es más fácil

hacer creer a la opinión pública que los inmigrantes son responsables de todos los problemas (económicos, sociales, de seguridad...) del país que adoptar las reformas necesarias para mejorar la situación. Es también más cómodo convertirlos en chivos expiatorios que subrayar el papel positivo de la inmigración en las sociedades receptoras.

Por añadidura, la lucha contra la inmigración ilegal plantea serios problemas en materia de derechos humanos. Para protegerse contra la “invasión” de su territorio, los países industrializados han desarrollado estrategias que conducen a los candidatos a la migración a poner su vida en peligro. Los muros que separan Estados Unidos de México o España de Marruecos constituyen una verdadera condena a muerte a los inmigrantes (Blanchard y Wender, 2007). Además, la lucha contra la inmigración irregular se ha convertido en una política implícita de “subsidios” para las redes mafiosas que se enriquecen gracias al tráfico de migrantes. Obviamente, las naciones son soberanas y tienen derecho a protegerse contra la entrada indeseada de población extranjera. Pero también deberían tener en cuenta las consecuencias de sus políticas. Cuando luchar contra la inmigración clandestina significa un costo humano muy elevado, los países responsables deberían replantear la problemática migratoria. En particular, es posible preguntarse por qué en lugar de gastar tanto dinero en una lucha a la vez inútil (el endurecimiento de las políticas migratorias no ha permitido reducir la inmigración irregular, sino al contrario ha contribuido a incrementar la clandestinidad) e inhumana (¿cuántos muertos cada año intentando entrar en el “paraíso” estadounidense o europeo?), los países del Norte no se dedican más bien a eliminar las barreras proteccionistas y a incrementar la ayuda para el desarrollo. A la postre, estas políticas son mucho más eficaces que las mismas políticas migratorias ya que contribuyen a disminuir la brecha entre países ricos y pobres, es decir, la razón misma por la cual se dan los movimientos migratorios.

Buenas intenciones, efectos mitigados

Las inconsistencias de las políticas migratorias se reflejan en las medidas adoptadas en el marco del codesarrollo. Así, existe cierta incompatibilidad en los objetivos establecidos en Francia por el nuevo Ministerio de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad Nacional y del Codesarrollo, el cual busca a la vez impulsar la inmigración económica, reducir las otras formas de inmigración, en particular el asilo y la reagrupación familiar, luchar contra la inmigración clandestina, favorecer la integración de los inmigrantes regulares y generar políticas de desarrollo con los países de emigración.³⁷

³⁷ El Ministerio de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad Nacional y del Codesarrollo fue creado en mayo de 2007, tras la victoria de Nicolas Sarkozy en las elecciones presidenciales francesas. Esta propuesta, que generó muchos debates durante la campaña presidencial, ha sido sintomática de la voluntad del presidente Sarkozy, que, por un lado, busca reconocer el hecho de que Francia necesita un número creciente de migrantes económicos y, por otro lado, que busca reducir drásticamente la migración no económica y luchar con más fuerza contra la inmigración irregular. El ministro a cargo es el señor Brice Hortefeux.

En la práctica, son más los esfuerzos en materia de reducción de la inmigración y de expulsión de los migrantes irregulares que de atracción de la mano de obra extranjera. De hecho, los programas de “gestión concertada” entre Francia y África se han centrado en el retorno de los inmigrantes no calificados hacia su país de origen, considerado actualmente como una de las prioridades del gobierno francés. A cambio, Francia se compromete con proyectos de inversión en infraestructura o salud y favorece la inmigración de estudiantes africanos, esto dentro del marco de las tarjetas “competencias y talentos”.

Esta política de atracción de los “cerebros” constituye hoy una de las prioridades de los países europeos. En este sentido, la Unión Europea ha propuesto la creación de una “tarjeta azul”, basada en el modelo de la *green card* en Estados Unidos y destinada a atraer la mano de obra “altamente calificada” de los países del Sur. La idea de este proyecto es poder competir con Estados Unidos, Canadá o Australia en materia de atracción de los “cerebros” internacionales. El problema es que las condiciones laborales y salariales son en general más atractivas en los países anglosajones que en Europa continental, lo que hace que este tipo de medidas resulte muchas veces insuficientes. Así, en 2000, cuando el Canciller alemán Gerhard Schröder decidió abrir sus fronteras a 20.000 informáticos extranjeros, sólo se presentaron 18.000, pues los demás prefirieron irse a América del Norte (Lemaître, 2008).

La creciente competencia internacional entre países hace que en lugar de restringir las entradas con políticas de cuotas, se debería más bien mejorar la situación de los inmigrantes, no sólo en términos de visas sino también en lo que refiere a salarios, condiciones de trabajo, recepción de las familias y, de manera general, integración en la sociedad receptora. Las políticas de atracción de los cerebros deberían también tomar en cuenta los costos en términos de capital humano y, a la postre, de desarrollo para los países de origen. Una política de codesarrollo responsable debería compensar la pérdida de mano de obra calificada con un aumento en la inversión en educación en los países en desarrollo. Pero en realidad son muy pocos los países que se preocupan por los efectos a largo plazo de la inmigración de los “cerebros” del Sur. La mejor prueba de esto es que nunca se ha podido aplicar el gravamen preconizado por Bhagwati (1977) con el fin de que la mano de obra altamente calificada que migra a los países industrializados compense, mediante el pago de un impuesto cobrado en el país de acogida y transferido al país de origen, la pérdida financiera que representa la inversión realizada en su educación.

En lo que refiere a la inmigración de mano de obra no calificada, las políticas de codesarrollo van orientadas hacia los programas de migración temporal, tal como el modelo español de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC). Si bien estos programas presentan, como fue explicado previamente, muchas ventajas a la vez para los países de acogida como para los de origen, también plantean problemas de fondo en cuanto a las condiciones de trabajo de los temporeros y las posibilidades de desarrollo a largo plazo en el Sur. Una de las principales fallas de los programas de migración temporal es la casi

imposibilidad para los trabajadores de tener una representación sindical, sea porque no ven la utilidad de unirse a un sindicato, sea porque tienen miedo de perder su trabajo al hacerlo, sea porque no existe una cultura sindical fuerte en su país de origen, o porque los mismos sindicatos ven a los trabajadores extranjeros como una competencia para los trabajadores locales. El resultado es que algunos empresarios pueden aprovechar esta situación para infringir la reglamentación en materia laboral y salarial, por ejemplo al no pagar las horas suplementarias. Asimismo, como lo subrayan Akers Chacón y Davis (2006), la migración temporal constituye una manera para los países receptores de no asumir los costos de integración de los inmigrantes y sus familias, como por ejemplo los gastos en educación, salud o vivienda. Resulta más barato traer una mano de obra temporal que se renueve parcial o totalmente a lo largo de los años que permitir que los trabajadores extranjeros se instalen de manera definitiva en su lugar de trabajo.

La paradoja es que los campesinos de los países en desarrollo tengan que ir a trabajar a los países europeos donde la agricultura está ampliamente subsidiada, dentro del marco de la Política Agrícola Común (PAC), cuando se sabe que la mano de obra local no quiere vincularse a este sector, sea por los altos niveles de educación o por la dureza de las labores agrícolas. ¿No sería más lógico dejar de subsidiar la agricultura europea y permitir que los países en desarrollo aprovechen sus ventajas en términos de recursos naturales y mano de obra abundante? Esto no sólo permitiría reducir el presupuesto dedicado a la agricultura, o sea la carga tributaria de los contribuyentes europeos, sino además favorecería el desarrollo de los países del Sur y contribuiría a reducir la necesidad de emigrar en estos países. No obstante, como muchas veces en las relaciones internacionales, la lógica no se aplica y se prefiere mantener una agricultura subsidiada e importar una mano de obra barata, pero con la condición de que esta mano de obra no se quede de manera permanente. Otra vez priman los intereses de los países industrializados sobre las necesidades de los países en desarrollo, y en este caso de la población de estos países. Si bien el tiempo que los temporeros pasan en Europa les permite mandar remesas a sus familias y, en el mejor de los casos, ahorrar para poder invertir en proyectos productivos, el costo humano es importante ya que la migración temporal implica la separación de la familia durante varios meses. El hecho de no trabajar durante los demás meses en el país de origen, debido a la incapacidad del mercado laboral para absorber esta mano de obra suplementaria (Mármora, 2003), también plantea problemas en lo que respecta al acceso al crédito bancario y la protección social (Kraft y Larrard, 2007).

La voluntad de los países industrializados de no integrar a la población inmigrante se manifiesta particularmente con las políticas de retorno. Incluso si las ayudas financieras van generalmente acompañadas de ayudas técnicas y en algunos casos de programas de formación, la sostenibilidad en el largo plazo de los proyectos productivos es limitada, debido a que no todos los migrantes tienen vocación para convertirse en empresarios. Además, el retorno tiende a ser considerado como un fracaso por los migrantes y sus comunidades. El hecho de estar en el exterior, lejos de los ojos de todos, se toma como una

señal de “éxito”. Los migrantes pueden tener un trabajo muy mal remunerado y vivir en condiciones precarias, pero el hecho de enviar remesas significa, tanto para ellos como para su familia, que han triunfado. Cuando vuelven a su país, dejan de ser “alguien” en el exterior y las familias no reciben más remesas. Incluso cuando los retornados tienen dinero y logran establecer un negocio, las posibilidades de ascensión social siguen limitadas, sobre todo en los países con estructuras sociales rígidas (Tapinos, 1974). Asimismo, los efectos en términos de capital humano pueden ser limitados ya que muchas veces los migrantes, incluso los más calificados, trabajan en sectores no directamente relacionados con su campo de conocimiento, dando así lugar a un fenómeno de “despilfarro de los cerebros” (Özden, 2006). Luego, cuando regresan a su país de origen, la “experiencia” adquirida en el exterior no les permite insertarse adecuadamente en el mercado laboral (Kouider y Vardakoulias, 2007). Por ello, después de algún tiempo, una parte de los retornados vuelve a intentar migrar, sea porque su proyecto de inversión fracasó, sea porque no encuentran empleo o sencillamente porque su situación no se adecua a sus aspiraciones económicas y sociales.

Es también importante anotar que la mayoría de las iniciativas en materia de codesarrollo en los países del Sur provienen de ONG. Si bien existe un apoyo de los gobiernos nacionales y/o locales, muchas veces las autoridades públicas sólo vienen a consolidar proyectos existentes en lugar de impulsarlos. En este sentido, la preocupación de la sociedad civil por el tema migratorio tiende a preceder el interés de los dirigentes políticos, quienes se focalizan en las remesas de los emigrantes (por su importancia económica), la fuga de cerebros (por el costo en términos de capital humano) y, de manera creciente, el peso político de la comunidad nacional en el exterior (para hacer presión en las políticas de los países receptores). Pero más allá del tema de la inversión productiva de las remesas y del retorno de la mano de obra calificada, no se ve una verdadera preocupación por la situación de los migrantes en el exterior y las condiciones de vida de las familias. Al contrario, ¿por qué intentar poner un freno a la emigración, cuando ésta significa una llegada masiva de remesas? ¿Y por qué llevar a cabo las reformas económicas y sociales que permitirían mejorar el bienestar de la población cuando los migrantes se encargan de aliviar los problemas, primero al salir del país y aliviar así las tensiones en el mercado laboral, y segundo, al enviar dinero que permite a las familias receptoras no sólo mejorar su poder adquisitivo, sino también invertir en salud y educación?

Corresponsabilidad, desarrollo y migraciones internacionales

La creciente importancia del codesarrollo en la agenda internacional no debe hacer olvidar que las causas de los flujos migratorios radican fundamentalmente en las fallas de las políticas públicas llevadas a cabo tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Así, las altas tasas de emigración registradas en América Latina desde hace dos décadas y media son el resultado del fracaso de las estrategias de

desarrollo económico y social en la región. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones aplicado de manera extensiva en los países latinoamericanos entre los años setenta y noventa dio lugar a un fuerte atraso económico y condujo a la crisis de la deuda de los años ochenta. Esta crisis obligó a los gobiernos de la región, bajo la presión de los bancos y organismos económicos internacionales, a abrir sus economías a la competencia internacional y a adoptar medidas de flexibilización de los mercados, en particular el mercado laboral. Pero este proceso de liberalización de las economías latinoamericanas se tradujo en la quiebra de un gran número de empresas acostumbradas al proteccionismo comercial y, por ende, en un fuerte aumento del desempleo. Desde la misma perspectiva, los problemas de corrupción, desvío de recursos públicos y nepotismo en la mayoría de los países en desarrollo, y en particular en el continente africano, han contribuido al atraso económico de estos países y han conducido a sus habitantes a buscar mejores oportunidades en los países ricos del planeta.

Los países industrializados, que rechazan enérgicamente la inmigración de mano de obra extranjera, también son responsables de las condiciones económicas de los países en desarrollo. Sin volver sobre las consecuencias a largo plazo de los procesos de colonización en materia de subdesarrollo, es importante recordar que ciertas políticas llevadas a cabo por los países industrializados contribuyen a reforzar las dificultades económicas de los países del Sur. Así, las políticas comerciales proteccionistas implementadas en Estados Unidos, Europa y Japón, en particular en los sectores agrícola y textil, no permiten a los países en desarrollo explotar sus ventajas comparativas e insertarse de manera equitativa en los intercambios internacionales. Ahora bien, como lo muestra la experiencia asiática, el comercio internacional constituye uno de los principales motores del desarrollo. Asimismo, la disminución del porcentaje de la ayuda para el desarrollo en el PIB de los países industrializados en las últimas décadas no es coherente con los objetivos anunciados de reducción de la pobreza en el mundo.

Por estas razones, es posible hablar de responsabilidad compartida –o corresponsabilidad– en materia de desarrollo y, por ende, de migraciones internacionales. En efecto, los crecientes flujos migratorios en el mundo constituyen la respuesta de las poblaciones desfavorecidas de los países del Sur a sus dificultades económicas y sociales, las cuales son el resultado tanto de las fallas de las estrategias económicas adoptadas en los países en desarrollo como de las políticas comerciales proteccionistas en las principales naciones industrializadas. De hecho, resulta incoherente hablar de codesarrollo, por un lado, y cerrar las fronteras comerciales, por el otro. De la misma manera que no tiene sentido poner obstáculos a la movilidad internacional de las personas y reducir al mismo tiempo la ayuda para el desarrollo. Es desde esta perspectiva que la noción misma de codesarrollo puede resultar altamente perversa. El hecho de considerar a los migrantes como actores directos del desarrollo es por supuesto fundamental para valorar su acción y ayudar a implementar políticas que permitan maximizar las ganancias del proceso

migratorio, tal como el Programa 3x1 en México.³⁸ Pero al mismo tiempo, este reconocimiento puede significar que las autoridades públicas de los países en desarrollo renuncien a asumir plenamente sus responsabilidades en materia de crecimiento económico y bienestar social.

Si se considera a los migrantes como los principales proveedores de ingresos para la nación, existe un riesgo de que no se adopten las reformas necesarias para impulsar la actividad económica y mejorar las condiciones sociales. Ahora bien, en un contexto de políticas migratorias cada vez más restrictivas, los países en desarrollo no pueden esperar que la emigración solucione sus problemas. Esto no significa que no deban adoptar medidas para minimizar los costos y maximizar las ganancias de la emigración; todo lo contrario. Pero este tipo de medidas no debe impedir llevar a cabo las reformas que el país necesita para mejorar su situación económica y social, lo que a la postre constituye la única opción viable para frenar los flujos migratorios. De manera paralela, la toma en cuenta del impacto positivo de las migraciones en el desarrollo de los países de origen, en particular a través de las remesas (individuales o colectivas), podría traducirse en una disminución aún más drástica de los flujos de ayuda para el desarrollo, y que las medidas de codesarrollo substituyan paulatinamente a la cooperación técnica y financiera (Faujas, 2008).

Conclusión

La reciente creación en Francia del Ministerio de la Inmigración, de la Integración, de la Identidad Nacional y del Codesarrollo pone de relieve una de las principales paradojas del concepto mismo de codesarrollo. Cuanto más restrictivas son las políticas migratorias, más se adoptan políticas que tienen el sello del codesarrollo. No obstante esta paradoja, las políticas de codesarrollo adoptadas por los países industrializados, y en particular europeos, han tenido un impacto positivo en los países que se han beneficiado de ellas. La ayuda financiera y técnica provista por las autoridades públicas de los países receptores o diferentes asociaciones de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, han servido de motor para la ejecución de proyectos económicos y sociales que se han traducido en mejores condiciones de vida para los habitantes de los países en desarrollo. En particular, las políticas que se han basado en la formación de los migrantes y su comunidad, es decir, un incremento de los niveles de capital humano, han presentado resultados superiores a los demás programas.

³⁸ El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 fue implementado en México a partir de 2002: por cada dólar que las asociaciones de mexicanos residentes en el exterior invierten en un proyecto de desarrollo local, las autoridades públicas aportan tres dólares más. Un dólar viene del gobierno federal, otro del Estado y el tercero de la municipalidad donde se realiza el proyecto. El Programa 3x1 contribuye a financiar un amplio abanico de proyectos (Vásquez Mota, 2005), tanto a nivel social (casas de ancianos o de discapacitados, centros de salud...), como de carácter educativo (escuelas, bibliotecas...), cultural (museos, centros culturales...) o de infraestructura (pavimentación, electrificación, alcantarillado...).

Pero el codesarrollo no puede constituir la única solución a los problemas de los países en desarrollo. Primero, porque los países industrializados ponen cada vez más trabas a la entrada de mano de obra extranjera, lo que limita así el potencial en términos de desarrollo de las migraciones internacionales. Luego, porque los únicos flujos migratorios verdaderamente estimulados son los de mano de obra calificada, lo cual significa una pérdida de capital humano para los países en desarrollo. A menos que se adopten verdaderas políticas para incentivar la circulación y el retorno de los “cerebros”, los efectos en términos de “fuga de cerebros” seguirán superando las ganancias relacionadas con la transferencia internacional de conocimientos. Por otra parte, si bien las migraciones temporales pueden ayudar a los migrantes a constituir un capital que les permita invertir de manera productiva en su comunidad de origen, plantean también problemas en términos de equilibrio familiar y de estabilidad laboral. Por último, los programas de retorno “voluntario” no corresponden en la mayoría de los casos a las aspiraciones reales de los migrantes, sino que constituyen la manera más “elegante” de expulsar a los inmigrantes indeseados sin tener que entrar en conflicto abierto con los países de origen.

Por ende, incluso si las políticas basadas en las dinámicas migratorias pueden servir de motor para el desarrollo local, no representan una solución viable frente a los problemas estructurales de los países en desarrollo, los cuales requieren de reformas institucionales profundas. En este sentido, las políticas de codesarrollo necesitan salir de la encrucijada en la cual se encuentran y superar las inconsistencias que las caracterizan. Por un lado, los países industrializados tienen que reconocer que necesitan mano de obra extranjera no sólo calificada sino también, y sobre todo, no calificada o poco calificada, en particular para responder a la problemática planteada por el envejecimiento de la población. Por esto, los dirigentes políticos tienen que explicar las verdaderas ventajas de la inmigración en lugar de jugar con los miedos de la opinión pública. Por otro lado, es necesario que las políticas de cooperación internacional proporcionen a los países del Sur las bases necesarias para un desarrollo sostenible. Esto implica que el codesarrollo no se concentre en los flujos migratorios sino más bien en verdaderas políticas de transferencias de tecnología y sobre todo de apertura efectiva y equitativa de las fronteras comerciales.

Referencias

Akers Chacón, Justin y Mike Davis (2006). *No One Is Illegal: Fighting Racism and State Violence on the U.S.–Mexico Border*. Chicago: Haymarket Books.

Bertossi, Christophe (2006). “L’Europe en mal de migrations?” en *RAMSES 2007*. París: Institut Français des Relations Internationales (IFRI): 81-92.

Bhagwati, Jagdish (1977). *Brain Drain and Income Taxation*. Oxford: Pergamon Press.

Blanchard, Emmanuel y Anne-Sophie Wender (2007). *Guerre aux migrants. Le livre noir de Ceuta et Melilla*. París: Editions Syllepse.

Deneuve, Carole (2002). “Migrations internationales: un remède au vieillissement des populations?” en *Cahiers français* 307: 48-56.

Fargues, Philippes (2007). “The Demographic Benefit of International Migration: A Hypothesis and Its Application to Middle Eastern and North African Contexts” en *International Migration, Economic Development and Policy*. Ösden, Çaglar y Maurice Schiff (eds). Washington: The World Bank: 161-82.

Faujas, Alain (2008). “Les travailleurs migrants sont incités à investir leur épargne dans leur pays d’origine” en *Le Monde*, 29 de enero.

Giménez, Carlos (2004). *Migraciones y desarrollo. Estudios de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos. Parte I: Introducción*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación y Desarrollo (CECOD).

Hatton, Timothy y Jeffrey Williamson (2005). *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Johnson, Jean y Mark Regets (1998). “International Mobility of Scientists and Engineers to the US—Brain Drain or Brain Circulation?” en *NSF Issue Brief* 98.316: 1-4.

Khoudour-Castéras, David (2007a). “Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia” en *Revista de la CEPAL* 92: 143-61.

Khoudour-Castéras, David (2007b). “Causes and Implications of the Current Mass Emigration Process in Latin America.” en *En busca de un nuevo El Dorado: análisis del fenómeno migratorio colombiano*. Khoudour-Castéras, David (ed). Bogotá: Universidad Externado de Colombia: 21-48.

Kouider, Noémie y Olivier Vardakoulias (2007). *Return programmes: A useful tool for the “management” of international migrations? Analyzing the sustainability of the Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) in Colombia*. Tesis de grado, Maestría en Economía del Desarrollo Internacional, Sciences Po Paris.

Kraft, Robin y Marguerite de Larrard (2007). *Codéveloppement et mouvements internationaux de main-d’œuvre: évaluation des programmes de migration temporaire et circulaire entre la Colombie et l’Espagne*. Tesis de grado, Maestría en Economía del Desarrollo Internacional, Sciences Po Paris.

Kuznets, Simon (1958). "Long Swings in the Growth of Population and in Related Economic Variables" en *Proceedings of the American Philosophical Society* 102: 331-6.

Lemaître, Frédéric (2008). "L'immigration, inévitable, indispensable" en *Le Monde*, 22 de enero.

Maimbo, Samuel Munzele y Dilip Ratha (2005). *Remittances: Development Impact and Future Prospects*. Washington: The World Bank.

Malgesini, Graciela (2001). "Reflexiones sobre migración, cooperación y desarrollo" en *Arxius de Ciències Socials* 5: 123-46.

Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Naïr, Sami (1997). *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. Paris: Premier ministre.

Özden, Çağlar (2006). "Educated Migrants: Is There Brain Waste?" en *International Migration, Remittances and the Brain Drain*. Özden, Çağlar y Maurice Schiff (eds.). Washington: The World Bank: 227-44.

Tapinos, Georges (1974). *L'économie des migrations internationales*. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin.

Vásquez Mota, Josefina (2005). "El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1: Un instrumento para respaldar la inversión social de los inmigrantes mexicanos" en *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre: 37-42.