CODESARROLLO Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN. (EXTRACTOS)

Capítulo II

Aun cuando no hayamos llegado todavía a un consenso sobre su significado, hay algo que sí sabemos. Sabemos de entrada que la propuesta de codesarrollo, si quiere llegar a ser algo más que una iniciativa vacía de contenido y uno de tantos términos políticamente correctos, sitúa su campo de actuación en el punto de intersección de dos de las tendencias más relevantes en el escenario de las relaciones internacionales en nuestros días. Por un lado, la perpetuación, cuando no el agravamiento, de las divergencias internacionales en los procesos de desarrollo entre regiones y naciones, sin que se satisben indicadores fiables que permitan suponer avances significativos en un futuro medio. Por otro lado, el incremento de los flujos migratorios internacionales, que se han introducido definitivamente en la agenda política de los países de acogida, quizá no tanto por su volumen en términos absolutos, que la OIM ha evaluado en aproximadamente 150 millones de personas, pero sí por el potencial de movilización que presentan, la dimensión global que están alcanzando y las repercusiones de todo tipo para los países de acogida.

Las respuestas políticas que se han articulado hasta ahora para abordar ambos retos han sido, en el mejor de los casos ineficaces y, en el peor, un clamoroso fracaso. Tanto por lo que se refiere a las políticas de cooperación al desarrollo, como a las políticas de gestión de las migraciones, nos resulta más fácil denunciar por donde *no* deben ir las cosas y qué es lo que *no* debe hacerse, que aportar soluciones realistas y eficaces. E intuimos que la propuesta del codesarrollo podría suponer un avance significativo y ofrecer una respuesta útil para una gestión coordinada de ambos retos.

Aunque sabemos que ambos hechos (incremento de las migraciones y divergencias económicas) están **vinculados** en su origen y guardan entre sí una estrecha relación, también sabemos que permanecen **desvinculados** en su gestión política, al menos hasta

el momento. Las políticas que se están articulando para dar respuesta a cada uno de ellos, tienden a contemplarlos, en la práctica, como problemas **separados**. Los programas de cooperación al desarrollo no incluyen iniciativas integradas de gestión de la movilidad internacional del trabajo. Por su parte, las políticas migratorias no se articulan como instrumentos específicos al servicio del desarrollo de los países de emisión.

Dicho en otros términos, la situación paradójica a la que nos enfrentamos podría resumirse en que, a pesar de que sabemos con certeza que ambos hechos guardan una estrecha relación en la naturaleza de las cosas, las políticas que se articulan para abordarlos se mantienen en órbitas de gravitación no sólo diferentes sino, en muchos aspectos, francamente contradictorias. Una prueba lamentable de esta desvinculación es el hecho de que ni en la *“Declaración del Milenio”* de 2000, ni en la *“Conferencia de Monterrey”* de 2002, sobre financiación de los objetivos de desarrollo, se cita expresamente la gestión migratoria como instrumento de cooperación al desarrollo y no se haga una referencia expresa a la necesidad de una gestión consensuada de los movimientos migratorios.

Esta desvinculación es un hecho tanto más lamentable cuanto que sabemos con certeza que, al menos potencialmente, las migraciones internacionales podrían ser una oportunidad histórica para el desarrollo de los países de origen. Que lo sean o no, es esencialmente una cuestión política y depende de la voluntad de articular políticas migratorias pensadas con fines de desarrollo. Sobran argumentos para justificar esta postura. Si de lo que se trata es de cooperar al desarrollo, pocas medidas pueden resultar tan eficaces en la práctica como una regulación consensuada de las migraciones internacionales. El alivio de excedentes de población activa en mercados de origen con aparatos productivos incapaces de generar empleo a las tasas que demandaría su crecimiento demográfico, los retornos en forma tanto de capital físico (remesas) como de

intangibles (destrezas, cualificaciones, iniciativas empresariales, etc.), las transferencias tecnológicas, organizativas e institucionales, etc., que pueden favorecer los movimientos migratorios sólo se convertirán en instrumentos eficaces de cooperación si una gestión consensuada vincula dichos movimientos precisamente a los objetivos de desarrollo.

Dejadas a sí mismas o a los intereses particulares de cada país de acogida, las migraciones no producen efectos de suma siempre positiva para los países de origen. En general, si los costes derivados de la decisión de emigrar, medidos tanto en términos de costes directos como en costes de oportunidad, superan los beneficios (v.g.: a través de las remesas y del retorno de intangibles), muchas economías locales, especialmente en el ámbito rural, pueden ver caer sus rentas y empobrecerse, o pueden acelerarse, en lugar de reducirse, los procesos de desigualdad social.

Es preciso remarcar esta tesis. Que las migraciones actúen a favor del desarrollo o contribuyan a empobrecer aún más a los países emisores, no es algo que derive de la naturaleza de las cosas y, menos aún, de la fuerza de los mercados. Es una cuestión esencialmente *política* y depende de la voluntad de los gestores de articular, o no, políticas migratorias encaminadas a implementar su capacidad potencial de desarrollo. Esta es la tesis esencial de la ponencia. Si el codesarrollo quiere llegar a ser algo más que un concepto políticamente correcto, si quiere traspasar el umbral de los programas parciales de actuación puramente local, si quiere realmente convertirse en un principio de inspiración tanto de las políticas migratorias como de las de cooperación al desarrollo, la decisión de partida pasa por *vincular la gestión migratoria al logro de los objetivos de desarrollo de los países emisores*.

Capítulo III

Ciertamente, no parece que las cosas hayan caminado en esta dirección en las últimas décadas, sino más bien al contrario. La inmigración y el reconocimiento de derechos de

los inmigrantes continúa bajo la competencia discrecional de los Estados de acogida. En este terreno, más que en ningún otro los Estados, se muestran extremadamente celosos de su soberanía. Ya es un lugar común decir que la globalización ha roto las fronteras estatales para los movimientos internacionales del capital, ha tendido puentes a la movilidad estratégica de las multinacionales y ha dado lugar a procesos flexibles de deslocalización productiva, que están generando una nueva etapa histórica de la división internacional de trabajo. Pero en sí mismo, el trabajo, el otro de los factores clásicos que integran la función de producción agregada, permanece anclado dentro de las viejas fronteras nacionales.

Y es en virtud de esta lógica asimétrica de la globalización que estamos construyendo, por lo que los Estados continúan protegiendo sus fronteras a la movilidad del trabajo y considerando puramente *graciable* el derecho de admisión de los trabajadores extranjeros. Naturalmente, no estoy proponiendo una nueva forma de desregulación de los mercados de trabajo, en este caso, una apertura sin restricciones para el movimiento libre de los trabajadores. Entre otras razones, porque los factores expulsivos en el Sur, tanto demográficos como económicos, son hoy tan formidables que una liberalización total de las fronteras generaría tensiones insuperables para las sociedades de acogida sin que, por otra parte, eso contribuyera significativamente a mejorar las condiciones de vida en el Sur. Lo que estoy sugiriendo es que justamente esta regulación de hierro, esta consideración puramente graciable del derecho de admisión de inmigrantes por parte de los países de acogida, en la medida en que permanece completamente desvinculada de los efectos que producen en los países de origen el resto de las relaciones económicas Norte/Sur, es el origen de una serie de efectos en cascada que impiden, ya de raíz, que las políticas de extranjería puedan llegar a convertirse en instrumentos eficientes al servicio del desarrollo de esos países.

El primero de esos efectos en cadena, es la *unilateralidad* con que se definen las políticas de extranjería, sin que los Estados de acogida se sientan vinculados a consensuar objetivos con los países de origen de la inmigración. El segundo es que, puesto que se asume como un hecho incuestionable que la admisión es un derecho graciable, las políticas de extranjería sólo pueden asumir como objetivo primero la defensa de los intereses nacionales y, muy especialmente, las demandas de sus mercados de trabajo. Es por esta razón por la que son las mismas políticas de extranjería las que, al definir los cupos anuales y fijar las condiciones para la concesión de permisos de residencia y trabajo, lo hacen teniendo en cuenta las necesidades de sus mercados y salvaguardando siempre la cláusula de prioridad nacional. Dicho en otros términos, se ha derivado en la situación paradójica de que sean precisamente las políticas de *extranjería* las que se hayan acabado por convertir en un instrumento jurídico de defensa de los intereses *nacionales*.

Cuando un hecho como este se asume como obvio, la consecuencia es que la gestión migratoria ni ha estado ni puede estar pensada con fines de cooperación. Las migraciones se contemplan, esencialmente, como una cuestión de abastecimiento selectivo de mano de obra en los mercados de acogida y las políticas de extranjería simplemente consagran este principio. Tal como actualmente se articulan, las políticas migratorias no sólo no cooperan al desarrollo de los países emisores, sino que, en muchos aspectos, suponen un verdadero freno. A través de las políticas de inmigración, el Norte deja a su suerte las necesidades de desarrollo de los países de origen. Si algo puede decirse con rigor de la orientación actual de las políticas de extranjería, es que, desde el punto de vista de los efectos económicos que se derivan, parecen más pensadas para el "*desarrollo del desarrollo*", que para el "*desarrollo del subdesarrollo*". Una posición que resulta tanto más cómoda cuanto que, para atender las necesidades de desarrollo en el Sur, ya se definen

otro tipo distinto de políticas: las políticas de cooperación al desarrollo. Este ha sido el reparto tradicional de papeles hasta la fecha: unas políticas de cooperación supuestamente dirigidas a impulsar el desarrollo en el Sur y unas políticas migratorias pensadas para proteger los intereses del Norte.

La tercera consecuencia es que unas políticas migratorias orientadas a salvaguardar la cláusula de prioridad nacional, sólo pueden tener una preocupación básica: una vez satisfechas las necesidades de mano de obra “adicional”, los esfuerzos deben dirigirse a evitar las entradas masivas, al control de las fronteras, a la lucha contra la inmigración irregular y a garantizar la seguridad y el orden público. La gestión migratoria se desliza, así, inevitablemente, hacia el sesgo policial que las caracteriza y ha acabado por caer bajo la competencia de los ministerios de Interior.

Es obvio que no sólo las políticas de extranjería, también las de cooperación al desarrollo parten del a priori jurídico de la consideración puramente graciable del esfuerzo de la Ayuda. Pero a diferencia de aquellas, en las políticas de cooperación existe, al menos, un espacio consensuado internacionalmente que, por matizable y retórico que pueda ser, refleja un consenso aceptable en los Objetivos de Desarrollo, tal como quedaron fijados en la *Declaración del Milenio*, de septiembre de 2000. Otra cosa es la implementación de políticas eficientes de cara a alcanzarlos. Pero aún cuando la ausencia de medidas vinculantes, mensurables y evaluables fuera la tónica de la *Conferencia de Monterrey* sobre Financiación para el Desarrollo, es un hecho que, en sí mismos, los Objetivos de la *Declaración del Milenio* merecen ser ampliamente compartidos.

Por lo que se refiere a las políticas migratorias, será suficiente con decir que no existe nada análogo, ni siquiera a nivel declarativo. Las políticas migratorias continúan estando (más allá de espacios regionales, como la UE post-Amsterdan, y aún aquí de alcance limitado) en manos de las iniciativas soberanas de cada Estado que, en consecuencia,

gestionan la inmigración en función de los intereses particulares de los países de acogida. La regulación migratoria *no cuenta con objetivos análogos consensuados internacionalmente* y, menos aún, que puedan considerarse, ni de lejos, como objetivos dirigidos a la cooperación al desarrollo. A partir de aquí, el codesarrollo o bien permanece en el plano de las declaraciones retóricas vacías de contenido real, o bien se mantienen en el terreno de las iniciativas parciales (cuando no particulares) de desarrollo local que, aunque estimables, no cuestionan el marco regulativo general.

ABAD MÁRQUEZ, Luis. V. (2004): *Codesarrollo y políticas de inmigración*. Mesa debate codesarrollo. Gobierno Vasco. http://www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net/r40-2163/es/contenidos/informacion/codesarrollo/es_7349/adjuntos/conclusiones_codesarrollo.pdf

Cuestiones

- ¿Cuáles son, según Abad, los efectos de la desvinculación entre las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas migratorias?
- Las migraciones, dejadas a su suerte ¿provocan siempre efectos positivos para los países de origen? ¿Cuál es la tesis de Abad sobre este punto y su propuesta para fomentar los efectos positivos?
- ¿Qué opinas de que las políticas migratorias estén en manos exclusivas de los Estados, de tal manera que se gestionen en función de sus intereses particulares? ¿Crees factible una gestión consensuada internacionalmente de las migraciones con fines de desarrollo de los países de origen?