



## **La importancia de la implicación de los actores del Sur en el codesarrollo. Lecciones aprendidas del programa MIDA**

---

### **INTRODUCCIÓN**

La vinculación desarrollo-migraciones ha ido cobrando en los últimos años cada vez más relevancia en el debate internacional. Con frecuencia es abordada desde una perspectiva negativa que considera la migración como uno de los efectos del subdesarrollo y a su vez como una de las muchas causas del mismo (en virtud de problemas como la fuga de cerebros, la pérdida de mano de obra joven y cualificada, del capital humano más emprendedor). Sin embargo, recientemente se ha venido potenciando la lectura inversa: la emigración puede suponer un impulso positivo para los países de origen, gracias a fenómenos como el de las remesas (cuyo volumen duplica en la actualidad el de la ayuda al desarrollo y cuyo potencial de cara al futuro es muy considerable), y también para los países de destino del Norte, donde equilibra la pirámide demográfica y responde a la demanda creciente de cierta mano de obra, por ejemplo.

Los flujos migratorios también están cambiando, de modo que ya no existe una frontera nítida entre países de origen y países de destino, como a menudo se sigue señalando, sino que están interrelacionados y a menudo se confunden origen, destino y tránsito, provocando interesantes posibilidades de actuación, circulación de personas, capacidades y expectativas que necesitan una aproximación diferente al mero control de fronteras.

A propósito de este tema se han celebrado numerosas reuniones de alto nivel, se han publicado estudios conjuntos multilaterales y se han lanzado iniciativas como el proceso consultivo de Berna de 2001, destinado a potenciar la cooperación interestatal en materia de gestión de las migraciones, prestando especial atención a las medidas centradas en el desarrollo e interesantes proyectos como el que trataremos aquí, el proyecto Migraciones y Desarrollo para África (MIDA, por sus siglas en francés), de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

Sin embargo, una de las cuestiones primordiales aún por aclarar es: ¿cuál es el impacto real de las migraciones en el desarrollo? ¿Cómo multiplicar el impacto de éstas para contribuir a un desarrollo real sin verse limitadas a acciones locales a pequeña escala o a grandes planes de control de flujos?

El principal obstáculo reside en que las migraciones siguen siendo consideradas fundamentalmente un proyecto individual, y sus efectos tienden a beneficiar a nivel micro, unidades familiares y entorno inmediato. Éste es el punto de partida del codesarrollo, concepto que en los últimos años se ha convertido en un campo prometedor. Tal vez el núcleo de la idea de codesarrollo se centra en aunar intereses comunes para propiciar el desarrollo, considerando a los migrantes como agentes de desarrollo que establecen una relación consensuada con los países implicados en el hecho migratorio.

Sin embargo, las dificultades están en la puesta en práctica de estas ideas para conseguir un verdadero impacto multiplicador. Cada vez más ONG trabajan con

proyectos en este ámbito. Nosotros vamos a centrarnos en los programas de las organizaciones internacionales.

Durante los últimos años el control y la gestión de flujos migratorios se han convertido en una prioridad para los Gobiernos del Norte. Los atentados del 11-S condujeron a un nuevo escenario en el que se priorizó las políticas de seguridad y se fomentó una aproximación radicalmente diferente a la gestión de flujos migratorios; el principal volumen de recursos fue destinado al control y refuerzo de fronteras. En Europa estamos asistiendo a un desplazamiento notable de las prioridades de la ayuda oficial al desarrollo. En el marco de la ayuda pública, cada vez se invierten más fondos en el control de flujos migratorios y en la elaboración de programas que vinculen ayuda y países de origen. Prueba de ello es el reciente Plan África, que propone el establecimiento de delegaciones comerciales, oficinas técnicas de cooperación, agregadurías de defensa y acuerdos bilaterales de repatriación con países fuente de inmigración hacia España como Mali, Senegal, Mauritania o Nigeria, o las recientes políticas de la UE en materia de desarrollo, que otorgan una importancia esencial a la vinculación de la ayuda al desarrollo con los sectores de migraciones y seguridad<sup>1</sup>.

Sin embargo, el aumento espectacular en el número de migrantes que han cruzado las fronteras en los últimos cinco años, la visibilidad social y la incidencia en las sociedades de origen, han provocado la necesidad de implementar mecanismos idóneos y transparentes que aborden de una forma integral el fenómeno de las migraciones y su relación con el desarrollo de los países de origen.

La incidencia de las migraciones en el desarrollo se articula en torno a tres aspectos principales:

1. Las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen.
2. Las migraciones altamente cualificadas o “fugas de cerebros”.
3. La posibilidad de crear redes que vinculen sociedades de origen y de destino, con vistas a aumentar el intercambio productivo y estimular el desarrollo.

## **Remesas**

El envío de fondos por los migrantes a sus países de origen constituye la contrapartida favorable más inmediata para estos países. El volumen de las remesas se ha duplicado en los diez últimos años, según datos del Banco Mundial, y para más de veinte países suponen más del 10% del Producto Interior Bruto, llegando a porcentajes de casi el 30% en el caso de Haití, Lesotho o Moldavia (Banco Mundial, *Global Economic Prospects*, 2006).

Estos datos ponen de manifiesto uno de los principales problemas que plantean las remesas en relación al desarrollo en los países de origen: el fomento de la dependencia local del envío de fondos.

Para evitar la dependencia son numerosas las recomendaciones que proponen una gestión de las remesas destinada a incentivar las inversiones locales. Sin embargo, no se puede olvidar que las remesas son capital privado y que, pese a su volumen, no pueden considerarse ayuda al desarrollo y mucho menos sustituirla como temen muchos países del Sur. Así, la Conferencia Ministerial de los Países Menos Adelantados sobre Remesas, celebrada en Cotonou en febrero de 2006, subrayaba

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo: Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SEK (2005) 455.

en su declaración que “reconoce la importancia de las remesas de los migrantes y su impacto en el desarrollo de los países de origen, mientras enfatiza que las remesas no son un sustituto de la ayuda oficial al desarrollo”.

Es ésta, pues, una de las preocupaciones fundamentales de los países en vías de desarrollo. Si bien reconocen la necesidad de una mejor gestión de las remesas para aprovechar su potencial, señalan la importancia de fomentar la cooperación de alto nivel y tomar medidas que permitan iniciar proyectos destinados a motivar y facilitar la inversión (como el programa MIDA), e implementar cauces de envío de remesas que abaraten los costes.

El considerable volumen de envíos de remesas por cauces no formales impide calcular su monto total: por ello la mayoría de las recomendaciones abogan por la necesidad de favorecer el acceso a los bancos y entidades bancarias, agilizar los sistemas de transferencias electrónicas y reducir las tasas que han de pagar los migrantes. Un mayor acceso a las entidades financieras aumentaría la solvencia de los países receptores.

El segundo gran problema que plantean las remesas es su inversión principal en bienes de consumo por los receptores, lo que puede provocar un aumento de la inflación local y una acentuación de las desigualdades. Las diferentes acciones de codesarrollo tratan de paliar estos efectos por medio de programas de inversión comunitaria surgida de las propias comunidades en el extranjero. Estos programas pueden intentar cubrir, además, el hueco dejado por los migrantes en sus regiones de origen (que puede conducir a un estancamiento y dependencia de las mismas) mediante programas de formación. Veremos cómo se aborda esta cuestión en el programa MIDA con acciones de educación y formación.

## **Fuga de cerebros**

La expresión “fuga de cerebros” o *brain drain* se acuñó por primera vez tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los desplazamientos de emigrantes europeos, canadienses y asiáticos altamente cualificados hacia Estados Unidos cobraron dimensiones excepcionales. Sin embargo, ya desde principios de siglo, los movimientos migratorios albergaban a un número significativo de personas con una alta formación y especialización.

En un mundo globalizado e interdependiente, el intercambio de conocimientos y la circulación de capacidades debería ser una característica esencial. Este es el punto de vista de los programas destinados a paliar los efectos de las fugas de cerebros de los países del Sur hacia el Norte. Formación es desarrollo, pero las escasas posibilidades de aplicación de una formación especializada en los países de origen y el bajo porcentaje de retorno hacen que la sequía de profesionales cualificados, motivados e implicados, auténticos vectores de desarrollo, sea cada vez más evidente.

Las medidas adoptadas en la década de los noventa tendían a incentivar los procedimientos de retorno; sin embargo, hoy se considera más viable y realista fomentar la circulación de los migrantes altamente capacitados y fomentar el intercambio de capacidades. La experiencia ha demostrado que no es factible pretender el retorno de quienes pusieron mucho empeño y esfuerzo en construirse un futuro lejos, en aras del beneficio común, si no se ponen a su disposición medios reales y efectivos. Así, el número de países con iniciativas para fomentar el retorno descendió de 59 en 1996 a 53 en 2003. Es evidente que sin medidas de desarrollo que tiendan a reducir la desigualdad, las políticas de retorno son insuficientes. El flujo de migrantes altamente cualificados constituye un subcanal de la migración laboral con una importante repercusión en el desarrollo.

Desde los países del Sur se recuerda a los del Norte la necesidad de políticas de contratación éticas, que no diezmen los recursos humanos de los países de origen. Desde las instituciones internacionales se aboga por una combinación de políticas que incentiven la inversión local y el fortalecimiento de capacidades utilizando los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías. Este es el eje del programa MIDA que estudiaremos a continuación.

## Redes

En estrecha relación con lo anterior, las redes que interconectan sociedades de origen y sociedades de destino son una herramienta esencial para favorecer el desarrollo. El codesarrollo se fundamenta en la implicación de los núcleos receptores y de los propios migrantes en el desarrollo de su comunidad, produciendo un beneficio mutuo. Las redes favorecen tanto un mayor porcentaje de inversión de remesas como la capacitación y la vinculación efectiva de migrantes al desarrollo del lugar de origen.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que para fomentar la participación activa de los migrantes es necesario mejorar sus condiciones, reducir su vulnerabilidad, proteger sus derechos y fomentar su participación. Una asignatura pendiente es la necesidad de vincular activamente a la comunidad de destino, sensibilizarla e implicarla ante la realidad de la migración y su vinculación a causas estructurales, y el papel primordial que juega el desarrollo.

Las redes permiten una actuación no jerarquizada, multidireccional, donde la comunidad de destino también tiene que sentirse implicada en el proceso de desarrollo. Uno de los problemas que aparecen a la hora de poner en práctica el codesarrollo es la falta de conexión de los migrantes, tanto con la comunidad de destino como con la de origen, aun cuando mantengan vínculos familiares. Para evitar tanto la asimilación como la *guetización*, el mantenimiento de compartimentos estancos monoculturales, es necesaria la permeabilidad de los proyectos en toda la sociedad del Norte, para que sea consciente del papel que juega.

La existencia de canales paralelos de migración, cualificada, poco cualificada y altamente cualificada, su nivel de integración social en el país de destino y su implicación en el desarrollo del país de origen son factores que los programas puestos en marcha por organizaciones internacionales en el pasado tienden a ignorar. Por el contrario, se potenciaba la participación de los migrantes altamente cualificados, y en estos casos sí se constata a menudo la implicación activa de la sociedad de destino.

Así, programas como South African Network of Skills Abroad o Thailand's Reverse Brain Drain Project (RBD), innovadoras acciones basadas en la puesta en contacto de migrantes nacionales en diferentes países con los Gobiernos de sus países de origen, se centraban únicamente en los trabajadores altamente cualificados. Por otra parte, programas como los puestos en marcha desde el Gobierno filipino en los últimos años, tienden a fomentar el retorno de los migrantes más cualificados. Podemos considerar el programa MIDA como una vía intermedia que integra ambas perspectivas.

## EL PROGRAMA MIDA

El programa MIDA (Migrations pour le Développement en Afrique), fue creado en 2001 en Libreville, Gabón, en el seno de la OIM, como reformulación y continuación del programa RQAN (Return and Reintegration of Qualified African Nationals). El RQAN, ambicioso programa nacido en 1983 fruto de los convenios de Lomé, para favorecer el retorno y la reintegración de migrantes africanos residentes en Europa, llevaba aparejados programas gemelos en América Latina (RQNLA), Jamaica (Returned Talents Program) y Afganistán. Sin embargo, estos programas, centrados en el retorno permanente de migrantes, no tuvieron el éxito esperado. Sólo hay informes disponibles de la tercera fase de los programas del RQAN, pero los resultados no son muy alentadores.

Entre los puntos negativos se señala el elevado coste del programa, la escasa "apropiación" por parte de los Gobiernos locales, el escaso impacto debido al mínimo número de beneficiarios, la poca sostenibilidad y la dilación en el tiempo.

Estas críticas llevaron a la OIM a reformular el proyecto manteniendo la ideología original (fomentar el retorno de migrantes cualificados que se implicaran como agentes de desarrollo, bien para el Gobierno, bien para empresas privadas), pero modificando algunos aspectos.

### Planteamiento

El objetivo del programa MIDA consiste en "apoyar a los países en su capacitación institucional para conseguir sus objetivos de desarrollo a partir de la maximización de los beneficios de las migraciones globales."

Su planteamiento parte de la consideración de que para un desarrollo real es necesario cubrir puestos de alta responsabilidad y capacidad de decisión, tanto dentro de las instituciones como en las empresas privadas, con personas altamente capacitadas, muy motivadas y cultural y lingüísticamente afines.

Para llevar a cabo este objetivo, MIDA considera que lo idóneo es ejercer como enlace entre los migrantes y su país de origen: identificar, por un lado, las necesidades humanas para cubrir puestos de responsabilidad desde donde impulsar políticas de desarrollo, y por otro lado las habilidades de los migrantes formados y capacitados en el extranjero, y posteriormente facilitar el contacto entre las dos partes a través de diferentes instrumentos.

Así pues, entre otros objetivos MIDA pretende que los migrantes cualificados puedan contribuir a crear oportunidades reales y beneficiosas en sus países de origen regresando a ellos de forma permanente o temporal, para participar en la transferencia de conocimientos y la capacitación local y que se cree cada vez más una circulación de capacidades a través de redes de desarrollo. La clave es, pues, movilizar a la diáspora africana para que participe en el desarrollo de los países africanos mediante la transferencia de conocimientos.

Además de la transferencia de conocimientos, el programa tiene una vertiente de sensibilización tanto en los países de origen como de destino, y una parte destinada a mejorar la gestión del envío de remesas como instrumento de desarrollo.

El programa se ha desarrollado en países de África y tiene tres fases de participación. Los países que ya han iniciado proyectos MIDA han sido Benin, Cabo Verde, República Democrática del Congo, Ghana, Kenia, Ruanda y Uganda. Entre los países que han iniciado la fase de preparación se encuentran Burkina Faso,

Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gabón, Liberia, Mali, Namibia y Nigeria. Otros países, como Costa de Marfil, Guinea Bissau, Níger, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Zambia y Sao Tome y Príncipe han expresado su interés en participar.

Por la parte del Norte se han involucrado en el proyecto Bélgica, coordinadora del programa Grandes Lagos; Italia, responsable de su implementación en Etiopía, y Francia. Asimismo, existen programas sectoriales monográficos como el destinado a salud, reasentamiento o capacitación técnica en el que participan varios países.

En el diseño de los diferentes proyectos se da especial relevancia a la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

## Contenidos

Una vez identificadas las necesidades de los países de origen y recopilados los perfiles de los potenciales beneficiarios, a través de bases de datos creadas en el seno del programa e implementadas por instituciones públicas de los países implicados del Norte (Bélgica, Francia, Italia), se realiza una primera comunicación entre ambas partes. El instrumento es la Red: en ella se han alojado varias páginas para cada programa donde se encuentran los pasos a seguir.

- Etiopía: <http://ethiopiandiaspora.org/questionnaire.asp>
- Cabo Verde: <http://www.ic.cv/MIDA.html>
- Burkina Faso: [http://www.burkinadiaspora.bf/article.php?id\\_article=2&sq=article](http://www.burkinadiaspora.bf/article.php?id_article=2&sq=article)
- Congo, Ruanda y Burundi: <http://www.belgium.iom.int/Mida2/>

Estas bases de datos, a disposición de los usuarios en la Red, permiten establecer los primeros contactos entre las instituciones del país de origen y los beneficiarios. A partir de ahí se realiza el procedimiento de selección de cada puesto realizado por un comité integrado por especialistas y personas implicadas tanto en el país de origen como en el país receptor.

En cuanto a la participación efectiva en cada uno de los proyectos, se realiza a través de cuatro instrumentos fundamentales: capacitación virtual, capacitación temporal, capacitación permanente y transferencia de fondos.

Como hemos señalado, el programa MIDA intenta fomentar la creación de oportunidades en los países de origen para propiciar el trabajo de los ciudadanos del lugar. Sin embargo, no está centrado sólo en crear estrategias de retención ni de retorno de migrantes. Intenta propiciar el retorno voluntario a través de la búsqueda de puestos de trabajo idóneos y acordes al perfil de cada candidato, pero los casos de retorno permanente son aún muy escasos. Dentro de las posibilidades que ofrece el programa, la participación virtual es una de las más innovadoras e interesantes.

Mediante el empleo de las nuevas tecnologías, lo que propone el programa es fomentar la participación de los migrantes en cursos de capacitación virtuales, que pueden tener un gran alcance entre los beneficiarios directos e indirectos con un mínimo gasto de recursos.

Como ejemplo se puede citar los cursos de capacitación a distancia dirigidos por la Universidad Libre de Bruselas, desde la cual ocho migrantes impartieron cursos virtuales en materia de formación profesional en el campo de especialidades técnicas; los destinatarios fueron 428 estudiantes que participaron desde la Universidad de Kinshasa.

Por lo que respecta a los programas de transferencia de fondos, MIDA ofrece oportunidades de inversión a los migrantes en el extranjero, para potenciar la utilización de las remesas con fines de desarrollo. A través de la identificación de necesidades realizada por las instituciones participantes del país de origen, se proporciona una base de datos de posibilidades de inversión que fomenten el ahorro, y la creación de microempresas que permitan al migrante retornar en un futuro. Asimismo, el programa destina partidas a implementar los proyectos de capacitación, invirtiendo en materiales y recursos y sufragando los gastos de las instituciones locales necesarios para llevar a cabo el programa.

### **Balance del programa**

Las experiencias piloto, iniciadas en 2001 en el contexto de los Grandes Lagos y en Etiopía, han sido recientemente evaluadas. Si bien no son públicas, se puede consultar el sumario ejecutivo en la página Web de la OIM. Asimismo, el programa ha suscitado un amplio debate que se discute en numerosos foros virtuales.

A pesar de que MIDA fue lanzado para subsanar las deficiencias detectadas en el Programa de Retorno de Migrantes Cualificados (RQAN), sus carencias parecen haber sido bien similares.

Planteado como un programa que potenciara el intercambio de conocimientos, en realidad observamos que es preponderantemente unidireccional. Por parte de los países de origen ha habido una notable falta de “apropiación” del programa. Su colaboración ha sido escasa, probablemente porque ninguno de los proyectos ha surgido de una consulta real acerca de las necesidades. Limitados a ciertas áreas de poder, las autoridades no se han sentido concernidas, por lo que no han apoyado ni difundido el programa suficientemente. No se firmaron los compromisos previstos, lo que ha disminuido el impacto del programa.

Tampoco se ha aprovechado la oportunidad de realizar una labor de difusión y de sensibilización suficiente en los países del Norte, donde la implicación de la sociedad resulta determinante para avanzar en las propuestas de desarrollo. La participación de inmigrantes asentados en dichos países, pero originarios de los países beneficiarios del programa, ha sido muy escasa. Estos participantes trabajan de forma independiente, sin que haya verdadera repercusión en el país del Norte, y en cierto modo se sienten aislados. A pesar del amplio número de posibilidades de implicación, para el programa Grandes Lagos hubo un total de 50 participantes; 28 para Burundi; 21 para la República Democrática del Congo, y solo 1 para Ruanda. El desfase entre la demanda de capacitación en el Sur y la “oferta” de migrantes capacitadores en el Norte ha sido muy amplio.

La sostenibilidad de los proyectos también está en cuestión. La mera capacitación, por sí misma, no parece que vaya a dar lugar a corto plazo a un desarrollo evidente. Además, al ser proyectos de muy corta duración, con importantes limitaciones presupuestarias, no suponen una inversión educativa notable.

Finalmente, el diseño del programa no tuvo en cuenta que sería necesario, por las circunstancias políticas de los países, establecer en determinados casos un vínculo con la ayuda humanitaria presente en el terreno y coordinar las actividades. Establecer programas de retorno en países donde existe un importante proceso de reasentamiento de miles de refugiados puede plantear obstáculos que no fueron considerados a la hora de diseñar el programa. La vinculación desarrollo-ayuda humanitaria es cada vez más importante: es fundamental planificar a largo plazo de

forma que las respuestas inmediatas de ayuda humanitaria puedan sentar las bases de un futuro desarrollo.

## CONCLUSIONES

El programa MIDA en su planteamiento intentaba incluir aspectos de codesarrollo, fomentando la comunicación de las diásporas de los migrantes con organizaciones de sus países de origen; cooperación técnica institucional, apoyando desde los países del Norte programas de capacitación en los países del Sur; y gestión de flujos migratorios, sentando las bases para propiciar el retorno voluntario de migrantes.

Sin embargo, su escasa difusión ha provocado que su impacto no haya sido el esperado. Su diseño ha revelado importantes lagunas: falta de "apropiación" del proyecto por parte de los países interesados, escasa participación y ausencia de infraestructuras de respaldo.

Quizás uno de las críticas principales se centre en el hecho de prestar atención únicamente a la migración cualificada. Es prioritario implementar programas que reduzcan la vulnerabilidad de la migración laboral y creen oportunidades de participación en proyectos de desarrollo.

Como señalábamos al principio, para vincular migraciones y desarrollo es fundamental la bidireccionalidad. No se trata de participaciones aisladas sino de crear una infraestructura en la que se vean implicadas instituciones de países receptores y países emisores a gran escala. Es fundamental establecer una cooperación a alto nivel, facilitando el diálogo entre instituciones. Además es esencial la observación de la situación política, económica y social concreta de cada país, estableciendo acuerdos en este sentido.

El diseño de los proyectos a corto plazo es un obstáculo para la sostenibilidad. Es fundamental que la capacitación tenga una proyección más a largo plazo, para que los cursos contribuyan a una creación de infraestructuras válidas y sostenibles. Es importante señalar que la creación de puestos de empleo en empresas privadas puede tener un impacto relativamente escaso en el desarrollo. Centradas en un impulso económico a pequeña escala, tal vez la inversión de recursos no se corresponda con el impacto deseado.

En cuanto a la gestión de fondos, el programa se centraba en la creación de un Fondo de la Diáspora Africana cuyos términos no están aún claros. A este respecto, es importante resaltar una vez más que las remesas no deberían sustituir la financiación pública de los programas de desarrollo.

El programa MIDA refleja una evolución en la forma de plantear el desarrollo y las migraciones de algunas organizaciones internacionales. Sin embargo, queda mucho aún por hacer. Es importante que las evaluaciones en curso permitan mejorar y reforzar el programa para su aplicación en el futuro.

**Ana Bustinduy**  
Investigadora. CIDEAL