



EL VÍNCULO ENTRE CODESARROLLO Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Alba Vallés Marugán¹

Resumen

En el presente trabajo se aborda el modo en que se han vinculado la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EpDCG) y las migraciones en el ámbito de la política española de Cooperación para el Desarrollo, así como la forma en que se concreta el codesarrollo en estos procesos. También se analiza el caso de la cooperación descentralizada de Andalucía. Para ello se analizan los principales planes y documentos de estas políticas, con el objetivo de reflexionar acerca del modo en que el codesarrollo puede ser llevado a cabo en las sociedades receptoras del Norte Global a partir de acciones de EpDCG protagonizadas por personas migrantes.

Palabras clave: Codesarrollo; Migraciones; Integración; Cooperación al Desarrollo; Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global.

Introducción

El codesarrollo ha sido concebido habitualmente como el vínculo positivo entre migraciones y desarrollo, en que los Estados de los denominados Sur y Norte Globales trabajan de forma conjunta y supuestamente horizontal con el objetivo de lograr un beneficio mutuo. Esta horizontalidad y bidireccionalidad son elementos clave del codesarrollo que lo distingue de la cooperación al desarrollo, a la cual se halla estrechamente vinculado, sobre todo en España (Giménez, Martínez, Fernández y Cortés, 2006). En el codesarrollo, las personas migrantes tienen un rol protagónico y se aboga por su trabajo conjunto y de forma coordinada con otros agentes de la cooperación. Así, se llevan a cabo acciones que, en la mayoría de los casos, son diseñadas

¹ Antropóloga social. Investigadora pre-doctoral con contrato FPU (16/03409) en el Departamento de Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Granada (España).

en el Norte, pero implementadas en los Estados del Sur considerados emisores y/o de tránsito de los flujos migratorios dirigidos, en el caso que nos ocupa, hacia Europa.

Dichas acciones se han centrado, sobre todo, en la gestión migratoria y/o el desarrollo de las regiones de origen con tal de frenar las migraciones, favoreciendo que los y las potenciales migrantes no tengan la 'necesidad' de salir de sus países para buscar una vida mejor en otros lugares. Esta forma de vincular cooperación al desarrollo y gestión migratoria ha sido constantemente cuestionada desde que, a finales de los años noventa del siglo pasado, Naïr (1997) pusiera sobre la mesa la noción de codesarrollo y ésta tomara relevancia en las políticas y estrategias europeas en materia de migraciones y de cooperación. Sin embargo, desde siempre habían existido acciones transnacionales vinculadas con el desarrollo protagonizadas por personas migrantes (Aboussi, 2015); lo que hizo Naïr fue popularizar el concepto de codesarrollo (Giménez *et al.*, 2006; Santos, 2007).

Asimismo, otra cuestión sobre la que reflexionar se refiere a que, si el codesarrollo es entendido como una forma de colaboración bidireccional entre Sur y Norte, deberían tener relevancia también aquellas acciones y proyectos que, enmarcadas en el binomio migraciones - desarrollo (en adelante, M&D), son llevados a cabo en las sociedades del Norte, y que también pueden estar protagonizadas por las personas migrantes. Sin embargo, esta forma de abordar el codesarrollo no ha ocupado un lugar relevante, ni en la puesta en práctica de las acciones enmarcadas en éste, ni en la investigación centradas en temáticas de M&D. Entra aquí en juego una nueva concepción del codesarrollo, desde la cual puede ser entendido como una herramienta de integración, de cara a la mejora de la convivencia en las sociedades receptoras entre personas migrantes y personas autóctonas. Siguiendo a Crespo (2015), se trataría aquí de un codesarrollo de carácter intercultural, y es precisamente dentro de esta conceptualización donde podrían enmarcarse las acciones de Educación para el Desarrollo (en adelante, EpD) y Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EpDCG) en las que las personas migrantes juegan un rol protagónico.

Con todo esto, en el presente trabajo se analiza el modo en que se ha asociado la EpDCG y las migraciones en el ámbito de la política española de Cooperación para el Desarrollo. Para ello, se han analizado los principales documentos de dicha política, para posteriormente se abordar el caso concreto de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este sentido, en España se destaca el papel de la cooperación descentralizada en las acciones de integración y atención a personas migrantes. Con este objetivo en mente, tras una breve aproximación teórica a las principales nociones consideradas y la exposición de la metodología utilizada, vamos a abordar los resultados obtenidos a partir del análisis de los principales planes y documentos de las políticas española y andaluza de cooperación al desarrollo, con tal de vislumbrar cómo vinculan el fenómeno migratorio y la EpDCG y cómo puede concretarse el codesarrollo en estos procesos. Así, concluiremos reflexionando acerca del modo en que el codesarrollo puede ser llevado a cabo en las sociedades receptoras del Norte Global a partir de acciones de EpDCG protagonizadas por personas migrantes.

Algunas nociones teóricas en torno al codesarrollo, la integración y la EpDCG

El fenómeno migratorio constituye un elemento clave de la globalización y que se ha visto intensificado en los últimos años a consecuencia de esta, por lo que ocupa un lugar relevante a nivel social, cultural, económico y político. En el caso que nos compete, dos cuestiones nos interesan del fenómeno migratorio: por un lado, su vínculo con el ámbito de la cooperación al desarrollo, donde el binomio M&D toma relevancia cuando nos centramos en flujos migratorios provenientes del Sur Global y que se dirigen, supuestamente, al Norte Global (Faist, 2010). Estos, a su vez, y respectivamente, se erigen como las regiones beneficiarias y donantes de las ayudas al desarrollo canalizadas a través de la cooperación. Por otro lado, aunque en estrecha relación, la intensificación del fenómeno migratorio ha supuesto que aumente la presencia de personas provenientes de contextos culturalmente diferentes en distintos puntos del globo, aumentando la diversidad de las ya plurales y heterogéneas sociedades actuales (Celorio, 2007).

Si en el primer caso nos interesa de qué modo el fenómeno migratorio es abordado en las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados donantes, a saber, España, y cuáles son los objetivos perseguidos por éstos a la hora de llevar a cabo acciones que vinculan migraciones y desarrollo; en el segundo podemos reflexionar acerca de cómo, desde la cooperación, se aborda la presencia de personas provenientes del Sur Global en las sociedades receptoras de los Estados occidentales, tomando de nuevo el caso de España. A grandes rasgos, y siguiendo la propuesta inicial de Sami Naïr respecto al codesarrollo (Naïr, 1997), desde la política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se ha buscado fomentar el desarrollo en las sociedades de origen de las personas migrantes, de forma que la migración no fuera considerada la única opción posible para lograr un nivel de vida digno, y se ha intentado favorecer el retorno de las personas ya emigradas. La cooperación también ha sido vinculada a las políticas migratorias, en cuyo caso se abogaba por la gestión y el control migratorios, condicionando en cierto modo la primera a las segundas (Aboussi, 2015). Además de los cuestionamientos que ha recibido este planteamiento del binomio M&D, desde este enfoque parece quedar sin tratar el modo en que la presencia de personas migrantes en las sociedades receptoras puede ser abordada desde la cooperación. Y es que, si desde la noción de codesarrollo se defendía tanto el vínculo positivo entre desarrollo y migraciones, como los beneficios de ésta en las sociedades tanto de origen como receptoras (Giménez *et al.*, 2006), esta última cuestión parece no haber tenido tanto peso ni en el ámbito político ni en el académico.

El proceso migratorio no afecta únicamente a las personas migrantes que lo protagonizan, sino que tiene consecuencias también en las sociedades implicadas, tanto emisoras como receptoras. En este sentido, la presencia de personas migrantes puede suponer beneficios en las sociedades receptoras (Santos, 2007), más allá de su mera aportación en el ámbito económico, en el sentido de que, siguiendo a Zamora (2003: 166), “el fenómeno social de la inmigración puede ser visto como un catalizador de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que definen la situación de las sociedades consideradas desarrolladas”. La gran mayoría de medidas adoptadas en este contexto se vinculan a la integración, corriendo el riesgo, en muchos casos, de aproximarse más a modelos asimilacionistas (Crespo, 2015) que a una búsqueda real de una convivencia intercultural en que se dé un acercamiento tanto por parte de las personas migrantes como de las autóctonas. Sin embargo, como ya anunciábamos, al hablar de codesarrollo, para poder ser realmente acciones bidireccionales y con beneficios en ambas sociedades, deben implicar a, y llevarse a cabo en, las receptoras.

Ello puede darse a través de la participación de las personas migrantes en nuevas formas de codesarrollo, como puede ser el codesarrollo intercultural propuesto por Crespo (2015), donde se aprenda sobre y partir del fenómeno migratorio: “la perspectiva intercultural aplicada al codesarrollo favorece relaciones equitativas en las que las personas de la sociedad receptora se encuentran al mismo nivel respecto a las personas migradas porque no conocen las sociedades de origen ni el funcionamiento de los procesos migratorios” (Crespo, 2015: S28/71). Este planteamiento del codesarrollo como una forma de fomentar la integración y gestión de la diversidad cultural, así como la interculturalidad como forma de desarrollo de ambas sociedades en igualdad de condiciones, y desde un espacio de encuentro e interacción que favorece el enriquecimiento mutuo, puede constituirse como una propuesta interesante del codesarrollo (Santos, 2007).

Asimismo, si las acciones de cooperación más vinculadas a la gestión migratoria son llevadas a cabo desde el ámbito estatal; aquellas destinadas a la integración y la atención a personas migrantes son implementadas en el ámbito local, más próximo a la vida de las personas, y que en el caso que nos ocupa se llevan a cabo desde la cooperación descentralizada. Además, es desde este ámbito donde, mayoritariamente, se llevan a cabo las acciones mediante las cuales se busca dar a conocer la realidad migratoria y las diversas vivencias de sus protagonistas, tanto en sus procesos migratorios como una vez establecidos en las sociedades receptoras. Estas actuaciones “se pueden enmarcar en la educación para el desarrollo y la concientización de la población receptora sobre los movimientos migratorios y sus aportaciones al desarrollo del conjunto de la sociedad” (Crespo, 2015: S28/71).

Es en este punto en que se torna relevante el modo en que la EpD y la EpDCG pueden constituirse como herramientas del codesarrollo, en tanto una forma de buscar la integración intercultural en las sociedades receptoras de los flujos migratorios provenientes del Sur Global. En la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, la EpD y la sensibilización social son consideradas dos instrumentos de la política española de cooperación, y se definen, en su Artículo 13, de la siguiente forma:

conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos, por la vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas en favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo (Ley 23/1998).

Esta definición, centrada en la EpD y sin referencias a la EpDCG, se fue ampliando en posteriores documentos, tales como la *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española* (MAEC, 2007), donde se concibe como un concepto dinámico, de forma integral, participativa y experiencial, conectando lo local y lo global, el Norte y el Sur:

Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad

comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible (p. 19).

Según Boni (2014), esta propuesta de EpD supone un gran paso respecto a cómo había sido abordada hasta el momento en documentos como la Ley 23/1998, “en la que se evidencia una visión de la [EpD] mucho más reduccionista asimilándose la [EpD] a la sensibilización de la ciudadanía hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo para estimular la solidaridad y cooperación activas con los mismos” (p. 109). Asimismo, y en cuanto a la evolución de la EpD, siguiendo la clasificación de Mesa (2014), a partir de los años ochenta (4ª generación), las transformaciones sociales que tuvieron lugar a nivel global llevaron a incluir en la EpD nuevas temáticas, entre las que podemos destacar el racismo, la xenofobia y las migraciones. La diversidad creciente de las sociedades actuales las convierte en espacios de encuentro de personas con diferentes visiones, valores e identidades, en que “la comprensión mutua y el diálogo intercultural forman parte de las estrategias necesarias para promover una sociedad democrática que capacite y permita a todos sus miembros participar activa y colectivamente en la vida política de su comunidad” (Celorio, 2007: 126-127). Todo ello ha conllevado que la interculturalidad se erija como un elemento constitutivo de la EpD, sobre todo a partir de la 5ª generación (Celorio, 2007), favoreciendo asimismo la aparición de la educación intercultural. Esta surge “como una educación para la convivencia de las personas en sociedades que son cada vez más plurales - también en el aspecto cultural - debido sobre todo a los importantes movimientos migratorios de los últimos decenios” (Barquín, 2007: 144), cuyo “objetivo final es favorecer el encuentro, intercambio y enriquecimiento mutuo” (Mesa, 2014: 40). Así, la EpD incorpora en su dimensión intercultural las relaciones entre migraciones y desarrollo, aproximándose, como veíamos, al codesarrollo en cuanto herramienta de integración en las sociedades receptoras.

Metodología

Para la realización de este trabajo se ha aplicado la técnica de análisis documental a los principales planes y documentos de las políticas española y andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo²: por un lado, los Planes Directores (en adelante, PD) del gobierno estatal y, por el otro, los Planes Andaluces de Cooperación para el Desarrollo (PACODE), de la cooperación andaluza. Todos ellos son de carácter cuatrienal y marcan las directivas de sus respectivas políticas de cooperación al desarrollo (Ley 23/1998; Ley 14/2003). También fueron revisadas las correspondientes leyes, estatal y autonómica, de esta política; así como el documento de la *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española* (MAEC, 2007), documento clave en este ámbito.

Consideramos relevante el análisis de estos documentos en cuanto constituyen las principales herramientas de aplicación de la política pública de cooperación al desarrollo y, partiendo del marco que nos proporciona la Antropología de las políticas públicas,

² Los documentos analizados han sido obtenidos en la página web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), <http://www.aecid.es/es/> (último acceso en septiembre de 2020) para los documentos estatales; y en la página web de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), <https://www.juntadeandalucia.es/aacid/> (último acceso en septiembre de 2020) para los documentos de la CCAA de Andalucía.

la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos. El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes (Shore, 2010: 24).

Estas políticas constituyen, así, una forma de interpretar el mundo, de organizarlo y de actuar en él (Shore, 2010), y deben ser entendidas en los contextos socioeconómicos, políticos e históricos en los que están inmersas. Por todo ello, y dado que la Antropología de las políticas públicas surgió estrechamente vinculada a la Antropología del Desarrollo (Olivier de Sardan, 2015), en este trabajo hemos partido de la idea de que, para entender de qué modo se concibe el vínculo entre EpD, migraciones y codesarrollo en el ámbito concreto de la cooperación, es necesario analizar los documentos en los cuales ésta es definida y a través de los cuales es aplicada.

Para llevar a cabo esta revisión y análisis documental, se ha prestado atención al modo en que son abordadas las siguientes categorías analíticas: migraciones, codesarrollo, integración, interculturalidad, convivencia, asociación y/o asociacionismo, cooperación descentralizada, sensibilización, EpD y EpDCG. En el siguiente cuadro se hallan recogidos los documentos analizados para la elaboración del presente trabajo.

Año de aparición	Organismo	Título del documento	Denominación empleada
1998	Gobierno de España	Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ley 23/1998
2000	MAE	Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004	I PD
2005	MAEC	Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008	II PD
2009	MAEC	Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	III PD
2013	MAEC	Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016	IV PD
2018	MAEC	V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021	V PD
2007	MAEC	Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española	Estrategia EpD
2003	Junta de Andalucía	Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo	LACID
2007	AACI	Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)	I PACODE
2014	AACID	Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (2015-2018)	II PACODE
2020	AACID	III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)	III PACODE

Cuadro 1 - Documentos analizados. Fuente: elaboración propia.

Principales resultados: codesarrollo, integración y EpDCG en las políticas española y andaluza de cooperación al desarrollo

Como anunciábamos, el objetivo del presente trabajo ha consistido en comprobar de qué modo se abordan las cuestiones referentes a la migración y el codesarrollo en su vínculo (si este existe) con la EpD y la EpDCG en los principales documentos de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tanto del ámbito estatal como de la cooperación descentralizada de la CCAA de Andalucía. A continuación, vamos a exponer los principales resultados obtenidos a partir del análisis documental realizado.

a) La cooperación estatal

Para empezar, si veíamos cómo desde la Ley 23/1998 se establece la definición de EpD, esta no se vincula en modo alguno con la presencia de personas migrantes en España, considerada aquí como sociedad receptora. Es más, en la Ley 23/1998 no se hace ninguna referencia al fenómeno migratorio, ni al vínculo que puede tener con la cooperación al desarrollo. Tampoco aparece mencionado de ningún modo el codesarrollo, surgido en Francia casi de forma simultánea a la aparición de esta Ley, pero que tardaría unos años en difundirse en el contexto español. En cuanto a la EpD, la definición establecida en la Ley 23/1998 es adoptada y transformada en los posteriores documentos de cooperación, tanto a nivel estatal como autonómico.

El I PD, que cubre el periodo 2001-2004 (MAE, 2000), incluye un apartado dedicado a la “educación, sensibilización e investigación sobre el desarrollo” (p. 35). Las actividades descritas comprenden sobre todo la EpD, destinada a los sectores sociales y educativos; la información y la sensibilización a través de los medios de comunicación; y la investigación. En todos estos procesos es clave la cooperación autonómica y local, es decir, descentralizada. En cuanto al fenómeno migratorio, éste es considerado una cuestión a abordar desde la cooperación, y aunque no se hace mención alguna al codesarrollo ni al binomio M&D como tal, la lucha contra la pobreza realizada por la cooperación española se considera una opción para aportar “posibles soluciones al fenómeno de la inmigración” (MAE, 2000: 9). Sin embargo, en ningún punto del documento se incluye el fenómeno migratorio en las acciones de EpD, ni se tiene en cuenta la presencia de personas migrantes en la sociedad española, y por tanto la interculturalidad y la convivencia no son consideradas entre las temáticas de la EpD.

En el II PD (MAEC, 2005), que cubre el periodo 2005-2008, se da una transformación respecto a la forma de entender y trabajar el fenómeno migratorio, y se dedica un punto completo al codesarrollo. El rol de las personas migrantes como agentes de desarrollo se considera relevante, pero sus actuaciones se hallan muy vinculadas al fomento del desarrollo en origen, el retorno y el uso productivo de las remesas. El codesarrollo es considerado uno de los “tres de los asuntos que más relevancia tienen en el sistema de cooperación español, con el propósito de avanzar en la coherencia con el objetivo del desarrollo” (p. 114), y aunque no se ofrece una definición concreta del mismo, sí se establecen sus líneas de actuación. Entre ellas queremos destacar la siguiente: “impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de co-desarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración” (MAEC, 2005: 120). Sin embargo, aunque se aboga por la participación de las personas migrantes en acciones de integración, no se incorpora un enfoque intercultural vinculado a las

migraciones. Llama la atención este hecho, pues en este documento la EpD y la sensibilización son consideradas parte esencial del trabajo de la cooperación en la erradicación de la pobreza desde “un modelo de cooperación actualizado e innovador” (p. 24) defendido en este PD, y se incorporan como estrategias prioritarias y líneas estratégicas.

Muy en línea con la Estrategia EpD, en el II PD se define la EpD como

un proceso para generar conciencias críticas, para hacer a cada persona responsable y activa a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad -entendida ésta como corresponsabilidad- y participativa; una sociedad cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales (MAEC, 2005: 24).

A partir de esta definición y del modo en que se aborda la EpD en dicho plan, el fenómeno migratorio podría tener cabida en sus actuaciones, incluyendo también la participación de las personas migrantes. Sin embargo, esta cuestión no es tenida en cuenta, y codesarrollo y EpD no se vinculan en modo alguno más allá de la línea de actuación mencionada. Durante el periodo de vigencia de este PD apareció la Estrategia EpD (MAEC, 2007), la cual supuso, como veíamos, un cambio en la forma de concebir la EpD. En su línea estratégica 6, que comprende “impulsar procesos de formación y sensibilización social tendentes a la construcción de una ciudadanía global” (p. 50), se defiende que el hecho de que España se haya convertido en una ‘sociedad de acogida’ exige que las acciones de sensibilización, formación y concientización incorporen la visión del Sur, y que se hable de las causas profundas de las migraciones y de inclusión desde el valor de la interculturalidad como lugar de encuentro y enriquecimiento entre culturas (MAEC, 2007: 50).

En este documento el codesarrollo es expuesto como uno de los elementos clave de la EpD, pero de nuevo se hace referencia únicamente a las acciones que las personas migrantes pueden llevar a cabo de cara al desarrollo económico, social y humano de sus lugares de origen, sin que se conciba su posible rol como agentes de EpD en las sociedades receptoras. Es decir, se aboga por incluir el fenómeno migratorio entre las temáticas abordadas por la EpD y la sensibilización, pero sin tener en cuenta la implicación de las propias personas migrantes.

En el III PD (MAEC, 2009), del periodo 2009-2019, el vínculo entre migración y desarrollo se plantea como una de las prioridades sectoriales de la cooperación. Es más, en este documento, en lugar de hablar de ‘codesarrollo’ se hace referencia al binomio M&D. Se consolidan las ideas de este ámbito del II PD, y aunque se pone en valor el rol de las personas migrantes como agentes de desarrollo y el peso del tejido asociativo y las diásporas, su participación se sigue vinculando en gran medida a acciones de desarrollo en origen. Así, y aunque se busca abordar la migración desde el ámbito descentralizado, no se tiene en cuenta la posible actuación de los y las migrantes en y para las sociedades receptoras, ni se vinculan a acciones de EpD y sensibilización. En este sentido, la EpD continúa siendo considerada un ámbito estratégico de la cooperación española, incluyendo entre sus dimensiones la sensibilización. Desde la cooperación se busca construir una sociedad crítica y comprometida, para lo cual son esenciales las actuaciones educativas bajo el modelo que ya aquí incluye la ciudadanía global. A través de su planteamiento se busca facilitar la comprensión crítica de

la globalización y los vínculos entre desarrollo, justicia y equidad, así como fomentar la corresponsabilidad y la conciencia global. Sin embargo, no se plantean las migraciones como temática de interés, y solo parece hacerse referencia a la presencia de las personas migrantes en las sociedades receptoras cuando se habla de las actuaciones de EpD en la cooperación descentralizada, donde “se promoverá la integración a través de programas locales de [EpD] de los diferentes actores” (MAEC, 2009: 243).

En el IV PD (MAEC, 2013), del periodo 2013-2016, el fenómeno migratorio pierde la relevancia que había tenido en los planes anteriores. No se habla de codesarrollo ni se considera el rol de las personas migrantes como agentes de desarrollo, y solo se hace referencia al fomento del desarrollo en origen, el retorno, la inversión de las remesas y la gestión migratoria. Tampoco se vincula con acciones de integración llevadas a cabo en la sociedad receptora (ni siquiera son consideradas) ni con la EpD, que sigue siendo considerada uno de los ámbitos principales y procesos clave de la cooperación española. Mediante la EpD se busca sobre todo dar a conocer la labor de la cooperación y conseguir una ciudadanía comprometida y participativa, pero no se profundiza más en otro tipo de acciones.

Finalmente, el V PD (MAEC, 2018), vigente actualmente, cubre el periodo 2018-2021, y en el mismo se siguen estrechamente las líneas de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este sentido, el ODS 10, ‘Reducción de las desigualdades’, aborda la cuestión migratoria y el fomento de una movilidad ordenada, segura y responsable, bien gestionada. En el PD se sigue considerando la migración como un reto a abordar desde la cooperación, buscando trabajar sobre sus causas profundas. Se considera que la presencia de personas migrantes en las sociedades receptoras puede ser beneficiosa, pero únicamente en cuanto a la aportación de los trabajadores migrantes en los sistemas fiscales. El codesarrollo tampoco es considerado, ni se vinculan en modo alguno las migraciones a las acciones de EpD y sensibilización. Así, vemos como en este documento se sigue la misma línea, en que no se aborda el codesarrollo y las migraciones pierden su relevancia, siendo consideradas de forma superficial. Ello puede deberse al enfoque securitario desde el que se contemplan los actuales flujos migratorios provenientes del Sur, y que no contemplan los beneficios positivos de los mismos. En cuanto a la EpD, sigue siendo considerada una estrategia clave de la cooperación española mediante la cual potenciar una ciudadanía global con actitud crítica que contribuya en la transformación social y la defensa de los derechos humanos. Para ello, se aboga por el trabajo coordinado entre múltiples actores, destacándose las ONGD y el papel de la cooperación descentralizada, pero en ningún caso se considera la participación de las personas migrantes como agentes de EpD.

b) La cooperación descentralizada: el caso de la CCAA de Andalucía

Si nos centramos ahora en la cooperación andaluza, hemos empezado prestando atención a su ley de cooperación (Ley 14/2003) donde, igual que ocurría con la legislación estatal, no se mencionan el fenómeno migratorio ni el codesarrollo. Sí se presenta la EpD, conjuntamente con la sensibilización, como prioridades sectoriales de la cooperación andaluza, pero sin plantearse la migración como temática de interés ni tener en cuenta la participación de las personas migrantes. De la LACID se derivan los documentos de planificación de la cooperación andaluza.

En el I PACODE (AACI, 2007) se cubre el periodo 2008-2011, y apenas se hace mención al fenómeno migratorio, y no se abordan cuestiones relativas al codesarrollo, el asociacionismo, la integración ni la participación de las personas migrantes. Esta ausencia puede deberse a la falta de competencias en materia migratoria de las autonomías, por lo que la presencia de migrantes suele ser abordada desde otros ámbitos, como puede ser la integración. En cambio, el fortalecimiento de la EpD, que no EpDCG, sí que ocupa un lugar relevante, siendo precisamente uno de sus objetivos específicos. Para lograrlo, una de las tareas planteadas pasa por “promover el diálogo entre los ciudadanos a través de la interculturalidad basada en la igualdad, el respeto a la diversidad y el respeto mutuo” (AACI, 2007: 81). También “facilitar la comprensión de la interdependencia entre las sociedades de las diferentes regiones del mundo” (p. 81). En ninguno de los casos se hace referencia a si dichas acciones podrían incorporar las migraciones como temáticas de interés. Ni siquiera cuando, en la línea prioritaria de Cultura de paz, se aboga por el “refuerzo de la imagen de Andalucía como tierra de encuentro de civilizaciones y Culturas” (p. 82).

En el II PACODE (AACID, 2014), del periodo 2015-2018, se aboga por llevar a cabo acciones dirigidas a los colectivos migrantes, considerados como grupos vulnerables. En este plan se aborda la noción de codesarrollo y, por tanto, la participación de las personas migrantes como agentes de desarrollo en sus sociedades de origen y como “puente entre dos culturas” (p. 84). Asimismo, cuando se aborda la implicación de los distintos agentes andaluces de la cooperación, se destaca la labor de la administración local como “nexo de unión con las asociaciones locales de inmigrantes que pueden aportar la visión del Sur que se demanda desde la Educación para el Desarrollo” (p. 27). Vemos aquí como aparece por vez primera la posible implicación de personas migrantes, a través del tejido asociativo, en acciones de EpD y sensibilización. En este sentido, a través de la EpD, y conjuntamente con las ONGD, los movimientos sociales y los actores de la cooperación, se busca construir una ciudadanía global crítica y participativa. La EpD y la sensibilización continúan siendo un objetivo y prioridad sectorial de la cooperación andaluza, que persigue, entre otros, el fomento de la interculturalidad, el respeto a la diversidad y la integración de la perspectiva del Sur.

Por último, el actual PACODE (AACID, 2020) cubre el periodo 2020-2023, y en líneas con el documento anterior, sigue considerando las migraciones como una cuestión relevante para la cooperación andaluza, pero sin hacer referencia alguna a la noción del codesarrollo. En este documento, como ocurría en el V PD, se siguen las líneas marcadas por la Agenda 2030 y los ODS. Asimismo, las migraciones tienen un peso importante en las acciones de la sensibilización y la EpDCG. Entre las acciones de una de sus líneas estratégicas, se pretende “intensificar el trabajo en torno a las cuestiones relacionadas con la movilidad en general y las migraciones forzadas en particular” (AACID, 2020: 27). Algunas de las acciones consideradas en este ámbito buscan promover actitudes favorables e inclusivas hacia las personas migrantes, considerándose como un deber de la cooperación transformar las percepciones erróneas causadas por los medios de comunicación; reforzar las ideas de la migración como un derecho y como una fuente de riqueza; y combatir la xenofobia, la aporofobia y el racismo. Para esta puesta en valor de las migraciones y la diversidad se implementan acciones de EpDCG sostenible e intercultural, mediante la participación coordinada de múltiples agentes del desarrollo, pero sin señalarse, de nuevo, a las personas migrantes o sus asociaciones entre ellos.

Reflexiones finales

A modo de conclusión, en el presente trabajo partíamos del marco de la Antropología de las políticas públicas (Shore, 2010) para analizar el modo en que, desde los documentos principales de la política de cooperación de España y Andalucía, se concibe el vínculo entre fenómeno migratorio y EpDCG. Pretendíamos también analizar cómo se concebía la implicación de las personas migrantes en este tipo de acciones, para comprender de qué modo se entiende su participación en las sociedades receptoras. Una de las principales conclusiones extraídas se refiere a que, pese a que la EpD ha ido ganando un papel muy relevante en la política de cooperación - sobre todo la de carácter descentralizado -, tal y como se refleja en los documentos analizados, en la mayoría de planes no se establece una vinculación entre ésta, la integración y los procesos de codesarrollo y migraciones. El codesarrollo se vincula con la EpD precisamente en la Estrategia EpD (MAEC, 2007), donde se considera un tema central, pero ni se ahonda en él ni se concreta ningún tipo de acción protagonizada por migrantes.

Por otro lado, aunque las temáticas abordadas y las acciones propuestas en los distintos planes podrían ofrecer espacio a una relación entre la presencia de migrantes y acciones de EpD, ésta únicamente es abordada en el II PACODE (de modo leve) y, sobre todo, en el III PACODE. Ello nos da pistas sobre la relevancia de los procesos de EpD en el contexto local y el rol que juega la cooperación descentralizada en los mismos. Asimismo, en estos procesos ocupan un papel muy relevante la sociedad civil y las ONGD, que son las encargadas de llevar a la práctica las acciones de EpD.

En el último documento analizado se hace referencia también a la educación intercultural (Barquín, 2007), una propuesta interesante que podría dar respuesta a la incorporación de las migraciones en los programas educativos tal como se plantea, sobre todo, desde la 5ª generación de EpD (Celorio, 2007), pero en la cual todavía echamos en falta que se cuente con las personas migrantes como agentes de EpD. Parece que, en la cooperación, cuando se deja espacio a los y las migrantes en cuanto agentes de desarrollo, es únicamente en acciones destinadas a sus sociedades de origen, y en casi ningún caso en las sociedades receptoras. Con todo ello, pese a que las personas migrantes sí se implican y participan en acciones de EpD en sus contextos locales, consideramos que para que sus aportaciones sean puestas en valor, se debería empezar por reconocerlas en los documentos oficiales de la cooperación pues, como se defiende desde la Antropología de las políticas públicas, estas plasman el contexto social en el cual se hallan inmersas, pero también pueden influir en él.

Referencias Bibliográficas

- Aboussi, M. (2015). Codesarrollo institucional versus codesarrollo académico: enfoques preventivos, politizados e idealistas de una idea con potenciales de desarrollo compartido. In F. J. García Castaño; A. Megías & J. Ortega (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S28/3–S28/10). Granada: Instituto de Migraciones.
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (2007). *Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2014). *Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (2015-2018)*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2020). *III Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Barquín, A. (2007). Educación intercultural. In G. Celorio & A. López (Coords.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo* (pp. 144-148). Bilbao: Hegoa.
- Boni, A. (2014). Un análisis de los discursos institucionales en la cooperación y la educación desde la perspectiva de la Educación para la Ciudadanía Global. Reflexiones a partir del caso español. *Sinergias – diálogos educativos para a transformação social*, 1, 101-115.
- Celorio, G. (2007). Educación para el Desarrollo. In G. Celorio & A. López (Coords.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo* (pp. 124-130). Bilbao: Hegoa.
- Crespo, R. (2015). Más de una década de codesarrollo, ¿qué hemos aprendido? La visión de un *Tubab*. Propuesta de análisis desde la perspectiva intercultural. In F.J. García Castaño; A. Megías & J. Ortega (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (pp. S28/63–S28/74). Granada: Instituto de Migraciones.
- Faist, T. (2010). Transnationalization and Development: Toward and Alternative Agenda. In N. Glick-Schiller & T. Faist (Eds.), *Migration, Development and Transnationalization* (pp. 63-99). EEUU: Berghahn Books.
- Giménez, C.; Martínez, J.L.; Fernández, M. & Cortés, A. (2006). *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*. Madrid: La Catarata.
- Ley 14/2003 de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <https://bit.ly/38rYMHc>.
- Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <https://bit.ly/3rlqSw9>.
- Mesa, M. (2014). Precedentes y evolución de la Educación para el Desarrollo: un modelo de cinco generaciones. *Sinergias – diálogos educativos para a transformação social*, 1, 24-56.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2000). *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2013). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2018). *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

- Naïr, S. (1997). *Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios. Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.
- Olivier de Sardan, J.P. (2015). Les enjeux scientifiques et citoyens d'une anthropologie des politiques publiques. *Antropologia Pubblica*, 1(1/2), 7-22.
- Santos, B. (2007). Codesarrollo. In G. Celorio & A. López (Coords.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo* (pp.42-46). Bilbao: Hegoa.
- Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, 10, 21-49.
- Zamora, J. A. (2003). "Inmigración, ciudadanía y multiculturalidad". In J.A. Zamora (Coord.) *Ciudadanía, multiculturalidad e inmigración* (pp. 165-240). Navarra: Editorial Verbo Divino.

[Índice](#)