

“EL CAMINO DE ARENA. CREANDO REDES Y PROCESOS ORGANIZATIVOS PARA LA VINCULACIÓN DE LAS MIGRACIONES AL DESARROLLO EN SENEGAL”

- Universidades participantes: Universidad Autónoma, Universidad Complutense
- Investigadores Principales: Itziar Ruiz-Giménez y Pablo López Calle
- Equipo investigación: Audrey Jolivel, Juan Rivero, Gema Serón, María Serrano, Mercedes Jabardo (UMH, Elche), Eva Martínez, Papa Demba Fall (Universidad Cheik Anta Diop, Dakar) y Mohamed Sy (Universidad Cheik Anta Diop, Dakar)

A) Antecedentes y justificación.

Como señalábamos en nuestra memoria científico-técnica, y hemos podido comprobar en el transcurso de esta fase de nuestra investigación, resulta indudable que nos encontramos ante una coyuntura crucial en la cuestión del desarrollo del Sur. Tras décadas de ayuda y debate sobre su eficacia e impacto, numerosos actores defienden la necesidad de incidir en el fortalecimiento institucional. La débil capacidad de gestión de algunos países receptores es señalada como uno de los principales obstáculos para la obtención de resultados significativos en términos de desarrollo humano. La asunción generalizada es que no será posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y este reconocimiento se articuló en la declaración de París sobre calidad y eficacia de la Ayuda (2005). El desarrollo de capacidades es un reto y en sus diversas formas ha absorbido bastantes fondos sin que en términos de impacto y sostenibilidad se hayan alcanzado avances relevantes en la mayoría de los casos (OCDE, 2006):

El desarrollo de capacidades implica mucho más que reforzar el conocimiento y destrezas de individuos. Depende crucialmente de la calidad de las organizaciones en que trabajan. A su vez, las acciones de las organizaciones particulares están influidas por el ambiente facilitador – las estructuras de poder e influencia y las instituciones – en el que se inserten. La capacidad no

es sólo sobre técnicas y procedimientos. Es también acerca de estímulos y gobernanza.¹

En el ámbito de la cooperación concreto que nos ocupa, el que relaciona las migraciones y desarrollo, se viene prestando especial atención a crear y fortalecer redes generadas por la movilidad transnacional más allá de la polémica cuestión del uso de las remesas. Se pretende conseguir que las relaciones entre destino y origen de las migraciones internacionales reviertan en sinergias facilitadoras de una ayuda eficaz y de calidad. Sin embargo, como hemos podido observar partiendo de los estudios de caso escogidos, a pesar del largo recorrido de algunas propuestas de siguen pendientes de los vaivenes de políticas y estrategias en función de acontecimientos más o menos coyunturales. La ausencia de una estrategia coherente y consistente a medio y largo plazo impide el afianzamiento de un enfoque que encuadre las acciones en migraciones en la lucha por la erradicación de la pobreza. A la hora de abordar proyectos concretos, más reactivos que proactivos, nos encontramos ante un verdadero camino de arena, en el que parecen borrarse las huellas de los primeros pasos y los supuestos que los justificaban, seguramente por el cambio de circunstancias que desencadenaron su origen. La cuestión es si estamos ante una hoja de ruta que —siguiendo los principios de la Declaración de París y de Accra, pasando por el fortalecimiento de organizaciones e instituciones— tendría que llevar a la apropiación de las acciones por la sociedad receptora. Es decir que los proyectos hayan asegurado su viabilidad en el largo plazo y por tanto sean verdaderamente sostenibles cuando se retiren los agentes de cooperación.

En el estudio de caso de Senegal hemos podido comprobar, primero, como se manifiestan, en la práctica diaria y en la vida cotidiana de personas y territorios, las contradicciones propias del debate teórico sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo. Y segundo hemos constatado los múltiples significados que adquieren sobre el terreno conceptos sobre la eficacia de la ayuda como apropiación o armonización, o incluso lo que diferentes actores entienden por fortalecimiento institucional.

Respecto al vínculo migración y desarrollo, desde la visión que pretende rentabilizar positivamente esta hipotética relación, se ha venido identificando como instrumentos idóneos para ello, dentro de los propios del sistema de cooperación, tanto el codesarrollo como la formación para el empleo y los proyectos de desarrollo rural, que han centrado nuestra atención. Caminos que junto con la promesa del fomento de las vías legales para emigrar constituyeron los pilares del modelo de cooperación que desde Europa² se va estableciendo con los países del África Occidental a partir de los

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): "The Challenge of Capacity Development: Working towards a good practice". *DAC Network on Governance* (GOVNET). Paris, 2006. (traducción propia)

² "fue España quien propuso emplear un enfoque global en la Cumbre informal de Jefes de Estado y Gobierno de Hampton Court en octubre de 2005, siendo adoptada y validada posteriormente en el

incidentes de las vallas de Ceuta y Melilla de 2005 y la llamada “crisis de los cayucos”. Medidas paliativas que buscaban una “gestión ordenada de los flujos migratorios” y por tanto poner freno a la *mbëkk* o travesía transatlántica (Fall, 2008), como manifiestan los llamados acuerdos de segunda generación fruto de la aplicación del “enfoque global” (encuentros de Rabat 2006 y Trípoli 2008).

En lo relativo a los principios de calidad y eficacia de la ayuda de la Declaración París (2005) y ratificados en Accra (2008) la praxis diaria en la implementación de los proyectos que se inscriben en este marco resulta esclarecedora. Si bien es pronto para evaluar su impacto en términos de desarrollo o movilidad de población, sí ha sido posible analizar — mediante el contraste de las acciones de refuerzo institucional con dichos principios — la construcción de una alternativa a la migración en términos de viabilidad y sostenibilidad futura para los grupos de beneficiarios. El fortalecimiento institucional tiene que ver, teóricamente, con su propia percepción de la necesidad de las acciones estudiadas, la inscripción de estas en las políticas propias y en las intervenciones de otros donantes, el grado de participación, autonomía y responsabilidad en la toma de las decisiones.

En el ámbito local, la vinculación migración-desarrollo se percibe en las acciones promovidas por asociaciones de migrantes que desde países del norte actúan junto a organizaciones locales como contrapartes. Relaciones que sirven como canales de intercambio y comunicación entre origen y destino, promoviendo la participación de las poblaciones beneficiarias. Estas asociaciones se apoyan en dinámicas organizacionales de base. La sociedad civil trata de organizarse bajo distintas formas asociativas (comité de pueblos de desarrollo, secciones de pueblos,...) con el fin de participar en su desarrollo. Estas diversas formulas le permiten a menudo intervenir de manera eficaz en los sectores de la economía o de la vida en comunidad agrupaciones de mujeres y jóvenes –o constituyendo Grupos de Interés Económico (GIE)- cuyas actividades varían desde la agricultura, el regadío, el artesanado, el comercio o los microcréditos (*tontines*). Estructuras que permiten disponer de un marco legal y también la posibilidad de acceder a recursos financieros.

En el estudio de caso, bajo el prisma del fortalecimiento institucional, se han considerado los actores relevantes en los distintos puntos del continuo origen y destino. Desde las asociaciones de inmigrantes (en codesarrollo) a las de los donantes y contrapartes locales, al mismo tiempo que se ha analizado su relación con el entorno social y político. Una de las condiciones necesarias para la apropiación es asociar los ciudadanos y la sociedad civil a la formulación e implementación de los programas. Es

Consejo Europeo de diciembre del mismo año. Desde entonces, España está colaborando intensamente con la Comisión para reflejar este Enfoque Global en diálogo político y colaboración operativa de la UE con terceros países de África, el Mediterráneo y otras regiones, en el ámbito de la migración”. “El Enfoque Global”: Ficha resumen de las posiciones de España en los Consejos de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior durante la presidencia checa 2009. Representación permanente de España ante la UE.
www.es-ue.org

decir que es un proceso democrático que necesita mecanismos de gobernanza rigiendo la toma de decisión participativa y la responsabilidad en la elaboración de los planes y en el proceso de desarrollo. En el Documento de Estrategia y de Reducción de la Pobreza (DSRP 2006-2010) consensuado con el Banco Mundial, el programa de desarrollo local esta dividido en dos fases: una primera que consiste en la consolidación, capitalización, coordinación de las intervenciones y una segunda fase de armonización y de puesta en coherencia de los actores del desarrollo local. El eje 4 del documento titulado “buena gobernanza y desarrollo descentralizado y participativo” señala que el fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo local, es una condición sine qua non para la lucha contra la pobreza que pasa por la armonización de los apoyos técnicos y de las herramientas de planificación y en consecuencia de la ayuda al desarrollo.

Hemos podido comprobar que, en general, no se cumplen los cinco estándares propuestos por el CAD a partir de París porque los supuestos colectivos beneficiarios no participan plenamente en los proyectos desde su origen, sino que fundamentalmente la institución contraparte actúa como suministrador de servicios, es decir, se delega en ellos la ejecución de forma temporal y se les exige que en poco tiempo asuman el proyecto. En ese contexto, es difícil que pueda existir un fortalecimiento de capacidades y de competencias porque no hay una valoración de las necesidades, prioridades y recursos, ni la cooperación se traduce en un verdadero acompañamiento a los actores locales que predisponga a la **apropiación** real. En muchos casos no existe una **armonización** con otros actores presentes en el terreno para unir y completar fuerzas, proyectos, habilidades y competencias ni tampoco estos proyectos están **alineados** con las políticas y prioridades nacionales y locales. Tampoco existe una **responsabilidad mutua** en plano de igualdad entre donante y receptor ni se puede afirmar que la **rendición de cuentas** se rija por la transparencia cuando ni siquiera la documentación que debería ser de dominio público es accesible.

B) Principales objetivos: Avances realizados

El objetivo principal del proyecto consistía en realizar un análisis de los procesos de implementación en términos de fortalecimiento institucional de proyectos relevantes de cooperación en el ámbito de Migraciones y Desarrollo en Senegal. Dada la especificidad coyuntural de las actuaciones que se están llevando a cabo, se enfocó el estudio en base a la perspectiva de los agentes principales del desarrollo teniendo en cuenta las acciones realizadas desde la identificación a la previsión de apropiación futura. En este sentido a pesar de las dificultades que interpusieron muchos de los actores para facilitarnos el acceso a documentos clave de los proyectos nos centramos en una investigación cualitativa basada en los testimonios recogidos en terreno que consideramos satisfactoria pero que abre numerosos interrogantes que

aconsejan un seguimiento de los procesos estudiados. Respecto a los objetivos específicos:

- Favorecer el conocimiento entre los distintos protagonistas implicados en los proyectos ámbito Migración y Desarrollo:

La demanda de la propia investigación en el sentido de buscar las distintas perspectivas en cada caso ha generado una circulación de información entre actores que de otro modo no se hubiese producido. Hemos comprobado que existe un grave déficit de retroalimentación respecto a la realidad cotidiana de los proyectos. Una investigación cualitativa que incorpore métodos participativos y etnológicos desde un enfoque multidisciplinar puede ayudar a llenar el vacío. En nuestro caso se ha favorecido el establecimiento de contactos y la aproximación en red horizontalmente entre grupos de beneficiarios pero también verticalmente con posibles contrapartes en migración y desarrollo. También hemos extraído las características de contrapartes a partir de estos contactos.

- Visibilizar la Agencia de Actores

Se ha comprobado el papel de las instituciones a través de la perspectiva de los protagonistas. El limitado acceso a la documentación básica unida a la constatación de la ausencia generalizada de mecanismos formales de calidad como protocolos de coordinación y complementariedad no ha impedido que estemos en condiciones de establecer un mapeo de actores, competencias e idoneidad percibidas en contraste con las teóricamente asignadas a las distintas contrapartes.

- Consolidar las líneas de investigación y creación de redes en origen y destino.

A través de reuniones y encuentros tanto dentro como fuera de España se ha fortalecido el intercambio científico en el ámbito de migraciones y desarrollo, entre universidades en origen y destino especialmente con el REMIGRAF (IFAN-UCAD) con quien se ha consolidado una línea de investigación con proyección de futuro a la vez que se han iniciado los pasos para la firma de un convenio de colaboración entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Cheikh Anta Diop. También se ha comenzado la relación con el GERM de la Universidad Gaston Berger de San Luís y con grupos de expertos y de actores de la sociedad civil senegalesa como Agroecol, ASPDR, la Fundación para el Desarrollo Rural de África del Oeste o con organismos ligados a la investigación como es el caso del Cespi de Roma.

- Crear una herramienta para la identificación de contrapartes

La información obtenida de las acciones de investigación permite la recopilación de características percibidas de idoneidad, lo que permitirá una aproximación cualitativa a lo que sería una buena praxis en los procesos de selección de contrapartes desde un punto de vista cualitativo.

- Estudiar lo procesos de Fortalecimiento Institucional mediante estudio de caso

Hemos contrastado la aplicación a la práctica de los principios de París a partir de la difusión del Modelo Estela y que nos ha mostrado el grado de aceptación del cuestionario y su posible utilidad frente a otras herramientas de diagnóstico de fortalecimiento institucional como el outcome mapping

C)- Resultados esperados alcanzados y su valoración.

Los resultados obtenidos en los estudios de caso quedarán reflejados en la memoria de investigación, previamente al análisis en profundidad de los mismos, recogeremos algunas reflexiones teóricas en torno al vínculo migración y desarrollo, a la Declaración de París y al fortalecimiento institucional.

En términos generales podemos anticipar que hemos comprobado que los procesos de FI, al margen del impacto en términos de emigración, pueden ser analizados en términos de los principios de París (OCDE 2006) a nivel individual, organizacional y de creación de un ambiente facilitador desde los primeros pasos en la identificación de los proyectos.

La aproximación a una guía manual que recoja toda la información recopilada y que vaya al cumplimiento del objetivo general de análisis del proceso de implementación de las actuaciones de cooperación en el ámbito de Migraciones y Desarrollo desde el punto de vista del fortalecimiento de las entidades que trabajan en origen desde el momento de la identificación a la apropiación de los proyectos viene marcada por los hallazgos propios de los casos concretos estudiados. En el mismo sentido se han visto condicionados los resultados esperados en cuanto a la idoneidad de contrapartes y su identificación y redes de actores para futuros proyectos. Hemos recopilado los discursos de los distintos actores sobre el cómo identificar fortalezas y debilidades de las contrapartes, grado de apropiación, participación de las instituciones locales y formas de fortalecer. Desde un punto de vista eminentemente cualitativo hemos realizado una aproximación a las variables para la construcción de indicadores que reflejen el grado de fortalecimiento teniendo en cuenta la calidad de la ayuda y las prioridades horizontales del Sistema de Cooperación Española (incluyendo la madrileña) y recopilado las herramientas de autodiagnóstico que se emplean en la zona estudiada.