

# NUEVOS ACTORES EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: UNA INICIATIVA EMPRESARIAL PRIVADA<sup>1</sup>

Elena Sánchez Montijano y Rocío Faúndez García

*Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració (GRITIM)  
Departamento de Ciencia Política  
Universitat Pompeu Fabra*

**Resumen:** *La literatura ha discutido ampliamente la importancia del papel de las instituciones públicas y del tercer sector en la cooperación al desarrollo. Sin embargo, hoy hay nuevos actores que están participando activamente en la ejecución de estas estrategias. Las especificidades de las iniciativas lideradas por una nueva clase de actor, el empresarial, quedan ilustradas en un Programa gestionado en Cataluña por la Unió de Pagesos, en forma de proyectos de desarrollo bajo la filosofía del doble ganador. Aún teniendo como objetivo prioritario proveer de mano de obra al sector agrícola, por medio de una práctica de migración, laboral, temporal y circular, se plantea el codesarrollo como horizonte normativo. El artículo problematiza los impactos del Programa en términos del supuesto doble ganador, y sus consecuencias para las prácticas de desarrollo, tomando como referencia el actor.*

**Palabras Clave:** *descentralización; codesarrollo; Migración Laboral Temporal Circular; actor privado; doble ganador.*

**Abstract:** *Literature has widely discussed the important role of public and third sector institutions in development cooperation. However, nowadays there are new actors actively involved in the implementation of such strategies. The specificities of cooperation initiatives led by a new brand of actor - the business association- are exemplified by a Program managed by the Catalan Unió de Pagesos, in the shape of development projects under the double win philosophy. While its main objective is to provide labour force to the agriculture sector, through a circular and temporary form of labour migration, it also embraces co development as its normative horizon. The article questions the impacts of the Program in terms of the double win assumption, and its consequences for development practices, taking to account who is the actor.*

**Key Words:** *decentralization; co-development; Temporary and Circular Labour Migration; private actor; double win.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**D**ar respuesta a los problemas con los que se enfrenta la Ayuda al Desarrollo, dada la complejidad provocada por la glo-

balización y las relaciones internacionales, se ha convertido en una de las principales metas de los actores involucrados en la cooperación. Una de las vías que se ha esta-

blecido para la consecución de estos objetivos es la devolución o descentralización de políticas (Del Huerto, 2004: 19). Esta devolución, que rompe con los esquemas clásicos de la cooperación internacional, se ha producido a tres ámbitos. El primero de ellos se produce por una descentralización hacia los niveles más bajos de gobierno -*downward devolution*- como ocurre con la Cooperación Descentralizada Pública (CDP); el segundo nivel es el que se produce hacia arriba -*upward devolution*-, hacia niveles intergubernamentales como la Unión Europea (UE); y finalmente el que se produce hacia actores externos a las instituciones públicas -*outward devolution*- (Guiraudon y Lahav, 2000: 164).<sup>2</sup>

Si bien es cierto que existe un amplio análisis de estos tres niveles de devolución o descentralización, en relación al último (*outward devolution* o "devolución hacia fuera") la literatura ha tendido a centrarse exclusivamente en el tercer sector, subestimando el rol del sector empresarial. En efecto, existen en la actualidad una serie de iniciativas que se definen como cooperación al desarrollo, gestionadas parcial o totalmente por actores que escapan a la categorización típica de lo que puede considerarse un actor de la cooperación al desarrollo tradicional. En el contexto actual, este proceso de complejización de actores (y, hasta cierto punto, de privatización) no es exclusivo de la cooperación al desarrollo, y se da también en otras políticas públicas. Sin embargo, en este caso cobra especial relevancia y merece una particular atención, dado que las que en principio pueden ser acciones de responsabilidad social corporativa (RSC) pueden acabar en una instrumentalización de la cooperación al desarrollo por parte de los intereses económicos y empresariales.

El presente artículo llama la atención sobre la necesidad de incorporar en los análisis sobre cooperación al desarrollo un rango de políticas y actores más amplio. Más que un *estiramiento conceptual* (Sartori, 1970) de la noción de cooperación al

desarrollo, lo que se propone es ampliar el *campo de análisis* que le es propio, para poder dar cuenta de acciones que, en la práctica, se están realizando desde sus márgenes, y que apelan a ella como fuente de legitimación y como estrategia de movilización de recursos.

En efecto, ante la "invisibilidad" de nuevos actores de la cooperación, como los del sector privado, las fuerzas sociales comprometidas con la cooperación pierden, por un lado, una oportunidad de multiplicar el repertorio de instrumentos de cooperación disponibles; pero por otro, renuncian al rol de aplicar a dichas iniciativas los estándares normativos pertinentes y aplicados a otros tipos de cooperación. En definitiva, lo que tratamos de resaltar es la necesidad de resguardar a la cooperación de ser colonizada e instrumentalizada por actores que obedecen a otra clase de intereses, como ha venido siendo señalado por algunos investigadores (Ramón, 2005; Royo y Pinyol, 2008). Por ello cabe plantear, por un lado, la necesidad de incluir a nuevos actores, y por otro, preguntarse si ellos cumplen las mismas exigencias y comparten los objetivos de los tradicionales.

Para cumplir este propósito, el artículo propone como caso de estudio un Programa que ha recibido el reconocimiento de la Comisión Europea (Niessen y Schibel, 2004: 30) y la Organización Internacional para las Migraciones (2006: 124) como una *buena práctica*, que articula la Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC)<sup>3</sup> y una forma concreta de cooperación al desarrollo: el codesarrollo. Se trata del programa que realiza desde el año 2001 la *Unió de Pagesos*, el mayor gremio empresarial del sector agrícola de la Comunidad Autónoma de Cataluña (España), junto a su brazo filantrópico la *Fundació de Pagesos*.<sup>4</sup>

En la primera sección, se caracterizará brevemente el contexto más amplio de la cooperación al desarrollo en Cataluña, y los principales actores involucrados en ella. En la segunda sección, se presenta-

rán los resultados del estudio de caso. Primeramente, se introduce el Programa de MLTC y codesarrollo de *Pagesos* (en adelante, Programa UP), con el propósito de ilustrar cómo un programa de naturaleza económica, gestionado por el sector privado con apoyos importantes de las administraciones públicas (locales, autonómicas y estatales), ha llegado a incorporar el codesarrollo como uno de sus ejes de acción y su principal apuesta discursiva. A continuación se analizan los resultados del Programa UP, empleando como eje de análisis la categoría que éste mismo se plantea como objetivo, esto es, la noción del *double ganador* (país de origen y de destino).<sup>5</sup> A partir de la evaluación de los impactos del Programa, en la práctica, pondremos en evidencia algunas implicaciones del hecho de que la ejecución de programas de desarrollo quede en manos privadas. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones a propósito del trabajo desarrollado.

## 2. EL CONTEXTO: ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CATALUÑA

En España se define la *cooperación descentralizada* como aquella cooperación implementada desde los niveles más bajos de gobierno (CDP) –es decir, desde los actores de la *downward devolution* o “devolución hacia abajo”–; sin embargo, la complejidad del actual escenario justifica una conceptualización más amplia. Por ejemplo, la UE (Grasa, 2005: 86) toma como cooperación descentralizada, aquélla que realizan tanto las administraciones públicas que no forman parte de la Administración central del Estado, como la de los actores privados y de la sociedad civil: ONGs, universidades, fundaciones, sindicatos u organizaciones empresariales –*outward devolution*. Bajo esta premisa enmarcaremos la cooperación al desarrollo planteada por nuestro estudio de caso (una iniciativa privada) dentro del marco de la cooperación descentralizada en Cataluña.

La Comunidad Autónoma de Cataluña se caracteriza por su precocidad en la cooperación descentralizada tanto pública como privada. Hace más de 10 años Ribera y Ayuso (1997: 4) ya nos advertían de cómo la sociedad catalana adoptaba esta política pública, y cómo la implantación de una cultura de la cooperación al desarrollo recogía sus primeros frutos. Muestra de ello han sido la aparición de las diferentes instituciones y la variedad de los actores que han ido formándose y asentándose en Cataluña durante estos últimos veinte años.

En la esfera pública, además de las acciones realizadas por la *Generalitat* de Cataluña, sobre todo a partir del año 2001<sup>6</sup> (Latorre, 2006: 144), encontramos otros actores públicos relevantes como son la Diputación de Barcelona o el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo (FCCD).<sup>7</sup> La Diputación de Barcelona, de carácter supramunicipal, destina a cooperación el 0,7% de sus ingresos anuales. Se caracteriza por una especialización en “la promoción de políticas públicas de solidaridad y cooperación en el ámbito local”, “el fomento del municipalismo y el apoyo al desarrollo local en los países en vías de desarrollo”, además de la sensibilización de la ciudadanía. Principalmente tiene tres líneas de trabajo: la *Xarxa Barcelona Municipis Solidaris*, que busca reforzar el trabajo en red a partir del intercambio de experiencias, la cooperación y la acción conjunta; los programas de concertación con las ONGD de la provincia; y la cooperación directa.<sup>8</sup>

Por su parte, el FCCD, creado en 1986, fue el primer fondo regional surgido en España. Se trata de una organización formada por los ayuntamientos catalanes y otras organizaciones de carácter municipal. Su objetivo es gestionar de forma conjunta los recursos económicos aportados por las diferentes instituciones asociadas, y poner en marcha criterios de análisis y de evaluación de proyectos comunes. El *Fons Català de Cooperació* cuenta con 290 socios, entre los cuales hay 259 ayuntamien-

tos que concentran al 85% de la población catalana.<sup>9</sup>

La lógica de los actores de la CDP se diferencia de aquella del Estado central, pues para éste “la cooperación forma parte de los mecanismos de relaciones internacionales, con claros condicionantes geopolíticos, diplomáticos y comerciales” (Malé, 2006: 18). En cambio, la CDP, aún estableciendo relaciones políticas e institucionales, favorece también la participación de la ciudadanía, y posibilita un mayor intercambio técnico y organizacional (Malé, 2006: 19). A estas importantes aportaciones realizadas por los gobiernos regionales y locales, sin embargo, hay que sumar la proliferación de actores privados y de la sociedad civil -*outward devolution*- que surgen en el ámbito de la cooperación al desarrollo en Cataluña.

Las ONGDs son los organismos de cooperación descentralizada no estatal que han recibido, hasta ahora, más atención académica. Ciertamente, este actor es clave en el conjunto de la cooperación al desarrollo, también para el caso catalán. Las coordinadoras catalanas han identificado a casi 700 entidades y colectivos dedicados a la cooperación y la solidaridad para el desarrollo (FCONGD, 2006: 215). Aunque no es la única, resulta de especial relevancia la *Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament* (FCONGD), que se fundó en 1989 y está integrada por 82 organizaciones.<sup>10</sup> A pesar de la riqueza y de la diversidad de organizaciones presentes en todo el territorio y de las posibilidades de estas, lo cierto es que existe una gran dispersión en cuanto a las acciones que ellas realizan. La variedad está provocando que se dificulte la articulación de actividades, que se sumen esfuerzos y que se maximicen los impactos positivos de las intervenciones (FCONGD, 2006: 215).

Finalmente cabe mencionar el papel de las empresas privadas,<sup>11</sup> las grandes olvidadas a la hora de analizar la potencialidad de los diferentes actores en su rol

de cooperantes. Para el caso catalán podemos distinguir dos tipos de actuación. La primera, realizada por gremios empresariales como el Consorcio de la Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), pone en marcha instrumentos de financiación o convocatorias de subvenciones a proyectos, apoyados por instituciones públicas, con el objeto de que empresas privadas ejecuten acciones de cooperación técnica, principalmente (Palet y Guri, 2006: 251). La segunda vía de actuación es aquella realizada de forma unilateral, esto es, por empresas privadas, en su mayoría a través de las denominadas acciones de RSC, con la creación, en muchos casos, de fundaciones, como ocurre en el caso de estudio que presentamos en este artículo,

Hasta hace apenas unos años, eran pocas las empresas activas en Cataluña en la cooperación al desarrollo. Va a ser sólo a partir del programa de financiación que realizaron la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y el COPCA, que se consolida la presencia de este tipo de entidades, además de facilitar que otros actores se iniciaran en la cooperación al desarrollo (Palet y Guri, 2006: 253). Este auge incipiente de la cooperación en manos de empresas privadas, nos lleva a la necesidad de conocer con mayor detalle la labor de actores que, por primera vez, realizan actividades que van más allá de sus objetivos tradicionales.

La cooperación descentralizada (especialmente la pública, o la que se ejecuta a través de alianzas entre el sector público y el tercer sector) ha demostrado ser una vía de acción con significativas ventajas, y que da respuesta a algunos de los retos planteados por el sistema tradicional de cooperación (Del Huerto, 2004). Sin embargo, no puede asumirse lo mismo, *a priori*, respecto de otras formas de descentralización, que rondan la frontera de la privatización. En este sentido parece lógica la necesidad de llevar a cabo más investigaciones de carácter empírico, a fin de identificar las características de esta clase de iniciativas de

cooperación. Entre otras cuestiones, habrá que definir caso a caso si, en su gestión, los actores empresariales llevan a cabo acciones legítimas de RSC -esto es, la "integración voluntaria de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores" (COM 2002, 347 final), con el fin de generar valor en forma de una mejor reputación<sup>12</sup>. O si, en cambio, las estrategias de cooperación desplegadas a través de las RSC apuntan directamente, y sin mediaciones de tipo alguno, a la apertura de nuevos mercados (comerciales, laborales, etc.) y a la maximización inmediata de beneficios.

Esto es lo que trataremos de realizar, a partir de un caso concreto: el Programa UP de la *Unió* y la *Fundació de Pagesos*.

### 3. UN ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA UP COMO INICIATIVA PRIVADA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En este apartado se presentan los resultados del estudio de caso realizado, a partir del cual se busca ilustrar las particularidades que adquiere una propuesta de cooperación al desarrollo al ser liderada por un actor empresarial. Comenzaremos por caracterizar el Programa y hacer un breve análisis de los actores involucrados en su ejecución.

#### 3.1 Iniciativa y actores: el Programa UP, la *Unió de Pagesos* y la *Fundació Pagesos Solidaris*

El Programa UP es una fórmula privada de gestión de MLTC de tipo estacional que se asienta sobre una filosofía de cooperación al desarrollo, traducida en acciones de codesarrollo, y que se lleva a cabo en el sector agrícola catalán. El Programa es gestionado por la *Unió de Pagesos*, un gremio de productores agropecuarios que agrupa al 70% de los empresarios de la agricultura de Cataluña,<sup>13</sup> y una fundación *ad-hoc*, la *Fundació Pagesos Solidaris*.

El objetivo principal de la *Unió* es defender los intereses profesionales y sociales de las explotaciones agrarias que agrupa. Desde 1999, la *Unió*, en un contexto de urgente necesidad de mano de obra durante el período estacional de recogida de la fruta, ha venido implementando un sistema de contratación en origen de trabajadores temporales. Para ello recurre al *Catálogo nacional de ocupaciones de difícil cobertura* donde se recogen los empleos que podrán cubrirse a través del Contingente de Trabajadores Extranjeros.<sup>14</sup> El sistema se puso en marcha con la contratación de 35 trabajadores colombianos en el primer año. En el 2008 la contratación en origen ascendía ya a 3.211 trabajadores, mayoritariamente de origen colombiano.

El codesarrollo va surgiendo paulatinamente tras la llegada de los primeros trabajadores, y como dimensión complementaria del mecanismo de contratación en origen. El Programa UP comienza, así, a articular discursivamente un propósito más ambicioso que el original, estrictamente productivo. El objetivo es que un mismo trabajador se desplace por unos meses al año, y durante varios años seguidos (de ahí que la migración sea *circular*), a las diferentes campañas agrícolas, para luego regresar a su comunidad de origen con una experiencia formativa que aplicar, a través de la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo propio, de carácter productivo, comunitario y/o familiar. Por tanto, se trata de potenciar no sólo los beneficios de la migración para el país de acogida, sino también para su propio país. Concretamente, el codesarrollo se operacionaliza en una línea de formación por la cual se capacita a todos aquellos trabajadores temporales que deseen actuar como "agentes de codesarrollo", es decir, que busquen dinamizar social, cultural y económicamente sus comunidades rurales de origen. Estos agentes son posteriormente los encargados de la elaboración, la ejecución y la evaluación de proyectos productivos, familiares o colectivos, en sus

respectivas zonas de procedencia, para lo cual reciben asesoría técnica y/o financiación en origen.

En un comienzo, este componente de la iniciativa se insertó en las acciones de RSC de la *Unió de Pagesos*, pero en 2001 el gremio funda la *Fundació Pagesos Solidaris*, entidad que constituye el "brazo filantrópico de la *Unió*" (Newland, Agunias y Terrazas, 2008: 8), y que nace con el objetivo de participar en el desarrollo humano, económico y social de las sociedades agrarias más empobrecidas y apoyar a sus estructuras organizativas.<sup>15</sup> El codesarrollo rápidamente se constituyó en el eje discursivo de la *Fundació*. Su labor, consistente en la coordinación de una serie de acciones de *acogida* (acompañamiento y formación de los migrantes), *sensibilización* (fomento de las relaciones entre migrantes y sociedad de destino, y la conciencia social en esta última) y –precisamente– de *codesarrollo*, se ha transformado, con el tiempo, en el sello distintivo del Programa UP. Es también esta peculiaridad respecto de otros programas de migración laboral la que, entre otros aspectos, le ha valido al Programa UP el reconocimiento de una multiplicidad de organismos internacionales, como la Comisión Europea o la Organización Internacional para las Migraciones; así como el elogio de varias de las publicaciones recientes sobre MLTC que identifican "buenas prácticas" a replicar (OIM, 2006; GFMD, 2007; Newland, Agunias y Terrazas, 2008).

Respecto a la naturaleza de los actores involucrados, el análisis realizado nos impulsa a formular dos precisiones, importantes a tener en cuenta a la hora de valorar el impacto del Programa.

En primer lugar, al agrupar principalmente a pequeños empresarios agrícolas, la *Unió* aparece y se presenta como una unión sindical. De hecho, es considerada como tal por los actores en su entorno, y por varios de los artículos y documentos de organismos internacionales que han desta-

cado las virtudes del Programa UP (véanse, por ejemplo, Newland, Agunias y Terrazas, 2008 y OIM, 2006). Esta categorización es, a nuestro juicio, ambigua, y puede conducir a una serie de equívocos analíticos, por cuanto se relativiza el mismo carácter privado de la iniciativa. Al agrupar a propietarios de terrenos agrícolas, que actúan como grupo de presión y también como empleadores, la *Unió* cumple con todos los requisitos para ser catalogada como una patronal. Además, en el marco del Programa UP la *Unió* opera como intermediaria en la provisión de mano de obra no sólo para sus afiliados, sino también para empresas de gran tamaño del sector agroalimentario.

En segundo lugar, el rol que desempeña la *Fundació Pagesos Solidaris* en el Programa también puede inducir a confusiones, en términos de la naturaleza de la gestión involucrada. Como hemos señalado, la *Fundació* es creada por la *Unió de Pagesos* como brazo filantrópico para gestionar una serie de iniciativas que partieron siendo parte de su estrategia de RSC, y acabaron por cobrar relevancia propia. La diferenciación jurídica de ambas abre la puerta para acceder a una serie de fondos y subsidios ligados a la cooperación al desarrollo, que de otra forma estarían vedados para el Programa. No obstante, al revisar documentos internos y organigramas se comprueba que, en la práctica, la delimitación de funciones entre ambas no es tan explícita. De hecho, la mayoría de los trabajadores, empresarios y representantes de entidades locales ligados al Programa no son conscientes de la diferencia entre ambas entidades, y prácticamente no conocen a la *Fundació*. La conclusión a la que podemos llegar es que, más allá de la aparente diversidad de agentes involucrados (ONGs a cargo de la contratación en origen, *Fundació* en destino, empresarios y empresas particulares como empleadores), es una sola entidad (la *Unió*) quien recluta, quien acompaña y quien contrata.

La *Unió de PAGESOS*, así, no sólo ha logrado interpretar bien las posibilidades de actuación del marco jurídico, sino que además ha actuado como grupo de presión proponiendo innovaciones legislativas, en todos los niveles territoriales (Acuerdos internacionales, Estado, Comunidad Autónoma y Provincia). Ejemplo de ello es la suscripción directa de un convenio de colaboración entre la *Unió* y el Ministerio de Interior y Justicia de Colombia, con el objetivo de facilitar y consolidar el Programa UP en todas las fases del proceso, desde la selección a la contratación, incluyendo también las actividades de codesarrollo.

En síntesis, este escenario de alta concentración de funciones, y de protagonismo no sólo en la ejecución sino también en el diseño del Programa UP, y de su marco jurídico y político, dejan en evidencia la preponderancia de la *Unió* respecto de una *Fundació* virtualmente ausente. Todos estos elementos confirman, además, el supuesto por el cual hemos considerado aquí al Programa UP como una iniciativa de carácter estrictamente privado y empresarial.

## 2.2. El impacto del Programa UP: ¿doble ganador?

El enfoque del codesarrollo, base del discurso desde el que se legitima el Programa UP, supone la coordinación entre las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo (Gómez, 2005: 11), de forma que los dos países, el de origen y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. La aspiración es crear una relación consensuada y de corresponsabilidad entre los dos países, de modo que la aportación de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de origen (Nair, 1997: 3; Malgesini, 2001: 146). Esta noción, que puede sintetizarse como una filosofía de *doble ganador*, es un supuesto que comparte también la MLTC (Venturini, 2008: 2 y ss.; Fargues, 2008: 11), que es la forma concreta de ges-

ción migratoria que ha adoptado el Programa UP. Así, nos encontramos con que la contribución tanto al desarrollo en origen como al desarrollo en destino cumple un rol fundamental en la retórica en torno a la cual se articula el Programa UP.<sup>16</sup>

La pregunta que corresponde abordar es ¿se está cumpliendo, en la práctica, esta expectativa? La literatura que ha hecho un análisis crítico de la idea del *doble ganador* como efecto posible de la articulación entre migración y desarrollo, señala que, hasta ahora, los beneficios para el país de acogida son fácilmente observables, mientras que los del país de origen son materia de discusión (Rhus, 2005).<sup>17</sup> ¿Qué ocurrirá en este caso concreto, marcado además por la peculiaridad de basarse en una gestión enteramente privada? En respuesta a estas preguntas, se presenta a continuación una síntesis del análisis realizado, ordenada de acuerdo a los dos componentes principales de la propuesta del *doble ganador*, esto es: el desarrollo del país de origen y el desarrollo del país de acogida.

### 3.0.1 Desarrollo en origen

Con objeto de ordenar y organizar el análisis presentamos los resultados atendiendo a las categorías con mayor efecto para el desarrollo en origen: transferencias inmateriales y transferencias materiales.

#### a) Las transferencias inmateriales o acciones no productivas

Son las llamadas remesas no productivas. Estas remesas afectan principalmente al tejido social y son una característica fundamental de los proyectos de codesarrollo.

Una de las principales transferencias no productivas es la capacitación y la experiencia profesional adquirida en destino por los migrantes. En este sentido, la realización de cursos de capacitación profesional (contemplada por el Programa UP) pueden resultar de especial interés para el desarrollo en origen, pues implica la ad-

quisición de formación laboral en destino (Giménez, 2004). Sin embargo, esta relación no es tan directa. En la práctica, nos encontramos con que el desarrollo tecnológico y la mecanización, así como el tipo de agricultura o de explotación con el que trabajan los migrantes en destino, varía mucho de las posibilidades en origen, lo que dificulta la aplicación de los conocimientos y experiencia adquiridos. En esta misma línea encontramos que los criterios para definir tanto los cursos de formación laboral a impartir, como los puestos de trabajo de cada migrante, se basan exclusivamente en las necesidades requeridas por los empresarios en destino, y en ningún momento se incorpora el criterio de los requerimientos del país de origen, en términos de desarrollo local, de mercados laborales o de las posibilidades de reinserción laboral de los trabajadores a su regreso.<sup>18</sup>

Otra clase de transferencia inmaterial es la que pasa por las transformaciones de tipo cultural (Giménez, 2004). Los trabajadores que participan desde hace varios años en el Programa UP han desarrollado su capacidad de convivencia con personas de diferentes culturas, así como un interés por conocer otras realidades y formas de vida. Asimismo, otra de las transformaciones culturales es la de las pautas tradicionales de relación entre géneros, a raíz de la partida reiterada de uno de los cónyuges, y el consecuente cambio en sus roles. Sin embargo, en ambos casos se presentan tensiones que dificultan la maximización de estas oportunidades de cambio. Por un lado, las potencialidades de la convivencia con el *otro* se ven claramente debilitadas por las condiciones con las que se encuentran muchos trabajadores a su llegada: alojamientos con malas condiciones de habitabilidad, falta de espacios para la recreación, insuficiente equipamiento para la cantidad de huéspedes por alojamiento, etc. Por otro, en muchos casos se produce un mantenimiento de los roles tradicionales de género durante el tiempo que dura la campaña, y después de ella. Por ejemplo,

mujeres temporeras continúan realizando algunos trabajos domésticos en destino, a cambio de una retribución económica por parte de los temporeros hombres; o, en los casos en los que quien se desplaza a trabajar a España es la mujer, el cuidado de los hijos y de la casa en origen no se encomienda a la pareja masculina, sino a miembros femeninos de la familia, ya sean madres o hermanas.

Por último, a través de su línea de co-desarrollo el Programa UP aspira a forjar entre los migrantes, nuevos emprendedores, y a fortalecer los líderes comunitarios ya existentes. Con este fin, durante la estancia en destino se forma a los trabajadores en herramientas de diseño y ejecución de proyectos sociales y productivos, y en conocimientos sobre activación de la comunidad de origen. Si bien esta formación es bien valorada, en la mayoría de los casos el líder ya lo era en precedenza, y son pocos los casos en los que se forja durante su estancia en destino.

b) *Las transferencias materiales (monetarias) o acciones productivas*

Las transferencias materiales y el surgimiento de acciones de carácter productivo son el principal efecto visible del Programa UP con respecto al desarrollo en el país de origen. Debe decirse que el Programa asienta el grueso de su contribución en las remesas de los trabajadores; y aunque se compromete a acompañar, guiar y a cofinanciar, en algunos casos, el uso de las remesas (por ejemplo, en proyectos productivos), el mayor peso recae en los migrantes.<sup>19</sup>

Por parte de los trabajadores, las remesas son concebidas como el medio para mejorar sus condiciones de vida. Entre las principales consecuencias de la entrada de dinero al entorno familiar se encuentra el acceso a (o el mantenimiento en) los sistemas educativo y sanitario. Esto conlleva una mejora importante en la calidad de vida y, en algunos casos, una movilidad social generacional muy positiva para la

comunidad. También supone, y sobre todo durante el primer año, el acceso a la compra de vivienda propia, o bien a la mejora de la vivienda que ya se poseía.

La inversión en proyectos de carácter productivo no se produce hasta pasados unos años dentro del Programa UP, cuando los trabajadores consiguen acumular el capital necesario. La mayoría de los proyectos que se han puesto en marcha son de tipo individual, de hecho el 45.9% de los temporeros invierte en este tipo de iniciativa (Kraft y de Larrard, 2007: 11). A pesar de ello, la mayoría de los proyectos son poco rentables, o no sostenibles, principalmente por dos motivos; uno es la falta de acompañamiento técnico a los proyectos, y dos, la inestable situación local. En cuanto a las acciones productivas de carácter comunitario, que podrían ser claves para el desarrollo de la comunidad por su mayor irradiación, éstas son infrecuentes. El motivo principal de ello parece ser la falta de apoyo local o institucional. Desde que el Programa se puso en marcha sólo se han iniciado 14 proyectos de carácter asociativo, y aún han de evaluarse.

En cualquier caso, a pesar de que las remesas que los trabajadores envían son cuantiosas, las expectativas de ahorro de éstos, antes de su llegada a destino, son mucho mayores de las que finalmente acaban plasmándose. Las principales causas de no poder cumplir sus perspectivas son el alto gasto que han de hacer en el país de destino (pago de alojamiento, manutención, reembolsar uno de los viajes), los frecuentes periodos de inactividad con los que se encuentran,<sup>20</sup> o contratos inferiores al máximo establecido (hasta 9 meses según legislación actual).

Pasamos a continuación a ver la contraparte, esto es, el país de destino.

### 3.0.2 Desarrollo en el país de destino

Las categorías que ordenan el análisis, nuevamente, son dos: aportes a la produc-

ción y prevención de la migración definitiva.

#### a) Aportes a la producción

El principal beneficio que reporta el Programa UP al desarrollo del país de destino (España) es de tipo productivo. La contratación de temporeros en origen para las llamadas "ocupaciones de difícil cobertura" durante el período de cosecha es una de las bases sobre las cuales se sostiene actualmente el sector agrícola catalán.<sup>21</sup> El Programa UP ha sido muy positivo para los empresarios involucrados. Principalmente, les ha permitido subsanar la falta de mano de obra de forma ordenada y estable en el tiempo, resolviendo algunos de los problemas que se generaban anteriormente con la migración ilegal e introduciendo un nivel de certidumbre al proceso productivo anual.

Algunos aspectos particulares del modelo son especialmente claves para los resultados económicos, tanto del sector agrícola catalán en general como de los empresarios en particular. En primer lugar, destaca la naturaleza circular de la migración, que aúna las características de regreso y repetición. Para el sistema productivo es muy importante poder contar con los mismos trabajadores, año tras año. La confianza y la transferencia de conocimiento tecnológico se transforman en capitales que se van acumulando anualmente, permitiendo a los empresarios delegar ciertas responsabilidades en los migrantes. Para los empresarios, la circularidad ha resultado tener además efectos secundarios beneficiosos: puesto que el regreso del trabajador al año siguiente nunca está garantizado (el contrato temporal es de tipo anual, y es el empleador quien decide unilateralmente la circularidad), se genera una situación de incertidumbre entre los migrantes que opera como disuasivo para la manifestación de quejas o disconformidades.<sup>22</sup>

Otro aspecto positivo en términos de producción es el acatamiento de ciertos derechos básicos por el Programa UP. Estos

derechos determinados por la normativa española y catalana, y que gozan de una firme fiscalización incluyen: la igualdad salarial de los temporeros con los trabajadores agrícolas autóctonos; la provisión de alojamientos que cumplen con estándares mínimos; jornadas laborales determinadas; o derecho a días de descanso. Si comparamos con otras experiencias donde estas condiciones no se cumplen, observamos un incremento de la productividad, para los que sí las cumplen. El binomio es claro: los trabajadores contentos con su situación son más leales al empleador y trabajan mejor; y así lo declaran los mismos empresarios.<sup>23</sup>

Una última característica que contribuye al desarrollo económico agrícola es la docilidad que presentan los trabajadores, debido al perfil de los seleccionados y a su situación jurídica. El perfil idóneo para los empresarios corresponde a trabajadores (hombres o mujeres) jóvenes, casados y con hijos; provenientes de zonas rurales y, dentro de éstas, de estatus socioeconómico bajo; y de países de origen afines al contexto español, en cuanto a idioma, religión y costumbres. Jurídicamente, la situación de estos migrantes en España depende directa y exclusivamente del empresario, ya que la visa de trabajo que se les otorga está supeditada a un contrato de trabajo específico, quedando prohibido cambiar de empleador.<sup>24</sup> Estos factores, sumados al anhelo por volver a ser contratados al año siguiente, garantizan una disposición proclive a la disciplina y al trabajo,<sup>25</sup> y conllevan una desprotección para el empleado tanto por su condición de migrante como de trabajador (Zapata et al 2009b).<sup>26</sup>

#### b) *Prevención de la migración definitiva*

Un segundo beneficio del Programa UP para el país de acogida es la prevención de la migración definitiva. Es sabido que la migración temporal es preferida por muchos países receptores de migrantes, ya

que les permite satisfacer los requerimientos de sus mercados de trabajo sin tener que incurrir en los gastos sociales y fiscales asociados a la inmigración permanente (Newland, Agunias y Terrazas, 2008). Si este objetivo no se cumplió con los "programas de *guestworkers*" de la postguerra, en los actuales se han reforzado las medidas para garantizar la temporalidad. Particularmente, la circularidad ha demostrado ser un eficaz mecanismo en esta tarea: la posibilidad de que el mismo trabajador regrese año tras año al mismo puesto de trabajo, actúa entre los trabajadores como un poderoso disuasivo ante la posibilidad de transgredir las condiciones de entrada y permanecer en el extranjero, regular o irregularmente.

Aunque en principio programas como el UP, basados en la circularidad, son vistos como una barrera a la inmigración definitiva, la MLTC no siempre cumple con esta expectativa; como señalan Kraft y Larrard (2007), la deserción de prácticas de MLTC existe, y es una nueva fuente de migrantes irregulares. Sin embargo, el Programa UP parece reunir condiciones que minimizan esta probabilidad. En comparación con otras prácticas de MLTC que se implementan en Europa, tiene una tasa muy baja de deserción. Hasta 2007, sólo el 6% de los temporeros había permanecido irregularmente en el país de acogida (el porcentaje es la mitad del de otras prácticas de MLTC) (Kraft y Larrard, 2007).

Aunque en teoría el Programa UP permite el establecimiento de los migrantes de forma definitiva en el destino tras cuatro años, ya que así lo establece la legislación, esto no está ocurriendo de forma significativa.<sup>27</sup> Por un lado, para el agricultor, siempre es preferible el migrante temporal circular, dados los efectos positivos de la temporalidad. Por otro, no existen incentivos para que el empresario llegue a romper la circularidad, ofreciendo un contrato indefinido, aunque esto se recoja legalmente.

#### 4. CONCLUSIONES

En este artículo hemos analizado un caso concreto en que un actividad de co-desarrollo está siendo liderado por un actor privado –específicamente, un gremio empresarial agrícola. Aunque sigue siendo pertinente que los actores estatales y del tercer sector sean el foco prioritario de los estudios sobre cooperación al desarrollo, hemos demostrado la necesidad de que este foco deje de ser exclusivo y excluyente, en vista de las nuevas modalidades de gestión. La relevancia de considerar “otros” actores en los estudios sobre cooperación al desarrollo, tiene un doble fundamento: por un lado, el de potenciar nuevas estrategias de desarrollo que hoy pueden estar siendo desaprovechadas; por otro, el de prevenir la instrumentalización de la cooperación al desarrollo en función de otros objetivos sociales, económicos y políticos (Ramón, 2005: 53). De lo que se trata es, precisamente, de poner estas “otras” herramientas de acción social concertada al servicio de la cooperación.

En este caso, el Programa UP ha experimentado interesantes procesos de desarrollo organizacional, caracterizados por la innovación permanente y la consolidación (véase Zapata et al 2009a). Pero hasta ahora se trata de una aplicación con falta de armonización con otros entes, en tanto que actúa por sí sólo. Esto está provocando un desaprovechamiento de las capacidades que comportan las infraestructuras y el trabajo realizado por otros actores de la cooperación, así como tampoco la infraestructura del Programa da cobijo a otros actores.

Por otra parte, programas de esta naturaleza poseen un enorme potencial de aportación económica y social, tanto para el migrante individual, como para su familia y su comunidad de origen. En ese sentido, abren un ámbito interesante de explorar para la cooperación al desarrollo. Sin embargo, este potencial para el desarrollo no siempre llega a concretarse. Por

un lado, las mejoras en la calidad de vida de individuos y familias parecen carecer de sostenibilidad en el tiempo, por lo que se crean fuertes vínculos de dependencia con el Programa. Por otro lado, como ha quedado largamente demostrado,<sup>28</sup> la sinergia entre movilidad social individual y desarrollo colectivo no sucede de forma espontánea.

Para que los efectos sobre el desarrollo en origen sean significativos, suponiendo avances sostenibles tanto para las familias como para las comunidades, deben cumplirse ciertas premisas adicionales. Por ejemplo: una continuidad garantizada para los trabajadores; un compromiso, mantenido también en el tiempo, del Programa con ciertas comunidades en origen (identificadas de acuerdo a criterios sociales);<sup>29</sup> la institucionalización de tal compromiso a través de alianzas y convenios con los gobiernos locales respectivos; vías formales de acceso a capital social y económico,<sup>30</sup> de forma que los proyectos productivos no se basen exclusivamente en las remesas de los migrantes; la presencia de contrapartes (por ejemplo, ONGDs nacionales o internacionales) que provean a los proyectos productivo de apoyo técnico y/o financiero y de un seguimiento sistemático y duradero en el tiempo; programas de acoplamiento entre ambos mercados laborales, contemplando tanto un “regreso programado” (respaldado por una red de actores comprometida con la reinserción laboral de los temporeros) como un ajuste de los contenidos de la capacitación laboral y la experiencia en destino a los requerimientos del mercado laboral en origen. Ninguno de estos elementos está presente, hasta ahora, en el Programa UP (o al menos, no lo está de forma sistemática).

Esta reflexión no implica poner en duda la efectividad del anhelado *doble ganador*. El impacto del Programa en muchas comunidades de origen es sumamente tangible, y ha implicado un cambio de vida para muchas familias, probablemente con reflejos, incluso, intergeneracionales. Asimismo, en

destino hay un sector económico fundamental, que puede mantener su productividad, a partir de esta forma de gestión de flujos de migrantes. Desde ese punto de vista, ambas partes efectivamente se están beneficiando. Sin embargo, las potencialidades de desarrollo no están siendo aprovechadas al máximo. Y estas oportunidades perdidas afectan más directamente a uno de los participantes que al otro. No se trata, por tanto, de un juego de suma cero donde hay un ganador y un perdedor. Es fundamental partir de esta constatación: hay dos ganadores. Pero mientras uno de ellos (el país de destino) está cercano a un máximo aprovechamiento de las virtudes del Programa, el otro (el país de origen) no está obteniendo todo el beneficio posible (Rhus, 2005).

Sostenemos que varias de las carencias detectadas no provienen de una ineficiencia de la *Unió* como ejecutora del Programa. Simplemente, radican en que los objetivos de la *Unió* son, ni más ni menos, los de una entidad gremial empresarial. Por tanto, aun cuando el Programa UP ha hecho suya la lógica de la cooperación al desarrollo, dicha lógica ha demostrado estar permanentemente subordinada a la lógica primera de la entidad; es decir, poner fin al problema de mano de obra del sector agrícola, con los mínimos costos posibles y la mayor cantidad de externalidades positivas para el sector.

Lo que queremos plantear, como reflexión final, no es que haya una incompatibilidad de base en que una iniciativa de cooperación al desarrollo sea liderada por una entidad empresarial. Al contrario: en este caso, el papel protagonista de la *Unió* ha sido decisivo en la gestación e implementación del Programa UP, y explica muchos de sus éxitos. Pero sí que es fundamental introducir algunas nuevas dinámicas. En primer lugar, resulta básico incluir a estos nuevos actores dentro del estudio de las acciones que se están realizando. En segundo lugar, esta inclusión permitirá que las administraciones públicas, tanto

de origen como de destino, ejerzan un rol regulador más fuerte de esta actividad privada (ver Zapata et al, 2009b) como así lo hacen con otros actores. Esto es, la aparición de una serie de contrapesos al liderazgo existente, con objeto de resguardar los objetivos iniciales que quedan fuera de la lógica privada. En tercer lugar, hay un importante espacio para la actuación de ONGDs que, desde un prisma de colaboración y, también, de monitoreo, apoyan las iniciativas de codesarrollo, en la formación y en la ejecución de proyectos productivos en origen. Es decir, una articulación entre los diferentes niveles de acción de la cooperación descentralizada, tanto para la no estatal, como para la CDP (Alonso, 2008: 3-4).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, José Antonio (2008) "Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura", *ICEI Paper*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales
- ADAMS, Jr. Richard (2003) "International Migration, Remittances and the brain drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries", *World Bank Policy Research Paper*, 3069, June. Washington, DC: World Bank
- CARRIÓN, Jesús y David LLISTAR (2006) "La responsabilidad social corporativa: ¿oportunidad o trampa para la cooperación catalana?", VV. AA. *Relaciones Sur-Norte. ¿Qué hacemos en Cataluña?*. Barcelona: FCONGD: 257-262
- COM (2002) *Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible*, 347 final.
- CTESC (2007) "Immigració i Mercat de Treball a Catalunya", *Col·lecció Estudis i Informes*, 17. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DEL HUERTO, María (2004) Una aproximación contextual y conceptual a la

- cooperación descentralizada”, María del Huerto Romero y Victor Godínez, *Tejido lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Barcelona: Valparaíso, Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- FARGUES, Philippe (2008) “Circular Migration: Is it relevant for the south and east of the Mediterranean?” *Circular Migration Series*. CARIM, Analytic and Synthetic Notes 2008/40. European University Institute
- FCONGD (2006) “Últimos datos actualizados de las ONGD catalanas”, VV. AA. *Relaciones Sur-Norte. ¿Qué hacemos en Cataluña?*. Barcelona: FCONGD: 215-224
- GFMD (2007) *Final report on the first session of the Global Forum on Migration and Development*. Belgium
- GIL, José María (2004) “La industria agroalimentaria en Cataluña: localización, estructura financiera y estrategias empresariales de innovación y exportación”. Informe final del Proyecto RTA03-057. Barcelona: CREDA-UPC-IRTA
- GIMÉNEZ, Carlos (2002) “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”, M. J. Rubio y S. Monteros (ed.) *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: Editorial CCS, 99-127
- (2004) “Introducción: Expectativas, concepciones y escenarios de futuro”, *Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Maruecos*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)
- GÓMEZ, Manuel (2005) “Codesarrollo: la hora de la acción”, en VV. AA, *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*. Madrid: CIDEAL / AECI: 9-18.
- GRACIA, Azucena y Luis Miguel ALBISU (2004) “Evolución de la industria agroalimentaria española en las dos últimas décadas”, *Economía Industrial*, 355: 197-210
- GRASA, Rafael (2005) “Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 72: 85-95
- GUIRAUDON, Virginie y Gallya LAHAV (2000) “A reappraisal of the state sovereignty debate: the case of migration control”, *Comparative Political Studies*, 33: 2. P. 163-95.
- KRAFT, Robin y Marguerite de LARRARD (2007) “Codesarrollo y migraciones laborales internacionales: Evaluación de los programas de migración temporal y circular entre Colombia y España” (RESUMEN). Tesis para optar al grado de Master en Economía del Desarrollo Internacional, Sciences-Po, París
- LATORRE, Xavi (2006) “La Ayuda Oficial al Desarrollo en Cataluña (2003-2005). Un análisis crítico de la cooperación gubernamental catalana?”, VV. AA. *Relaciones Sur-Norte. ¿Qué hacemos en Cataluña?*. Barcelona: FCONGD: 141-184
- MALÉ, Jean Pierre (2006) *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- MALGESINI, Graciela (2001) “Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo”, *Arxius de Ciència Social*, 5
- MEYERS, Deborah (1998) *Migrant Remittances to Latin America: Reviewing the Literature*. Washington: Inter-American Dialogue & The Tomas Rivera Policy Institute
- MORA, Jorge y J. Edward Taylor (2006) “Determinants of Migration, Destination, and Sector Choice: Disentangling Individual, Household, and Community Effects”, Schiff, Maurice y Caglar Ozden, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, New York: World Bank y Palgrave.
- NAÏR, Sami (1997) “Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo vinculada a los flujos migratorios. Informe de etapa”, *Misión Interministerial sobre Inmigración y Codesarrollo*.

- París: Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia
- NEWLAND, Kathleen, DOVELYN R. Aguiñias y Aaron Terrazas (2008) *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*. Washington: Migration Policy Group
- NIESEN, Jan y Yongmi SCHIBEL (2004) *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. EC: Bruselas
- OIM (2006) *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. OSCE, IOM, ILO: Vienna
- OROZCO, Manuel (2004) "Remesas a América Latina y el Caribe: Temas y perspectivas en materia de desarrollo", *Cumbre de las Américas*, 47. Washington: OEA
- PALET, Montserrat y Diego GURI (2006) "La cooperación empresarial en Cataluña: consolidación de iniciativas y nuevas líneas de trabajo?", VV. AA. *Relaciones Sur-Norte. ¿Qué hacemos en Cataluña?*. Barcelona: FCONGD: 251-256
- RAMÓN, Consuelo (2005) "La política de codesarrollo en la Unión Europea: ¿hacia una inflexión significativa?", VV. AA. *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*. Madrid: CIDEAL / AECI
- RIBERA, Josep y Anna AYUSO (1997) "La cultura de la cooperació a la societat catalana", *DCIDOB* 63-64:4-6
- ROYO, Enric y Gemma PINYOL (2008) "El concepto de codesarrollo en las políticas públicas: una historia inconclusa", ponencia presentada en el *Primer Congreso Internacional de Codesarrollo*, Lleida 16-19 abril de 2008.
- RHUS, Martin (2005) *The potential of temporary migration programmes in future international migration policy*. Ginebra: Global Commission on International Migration
- SARTORI, Giovanni (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics", *A. P. S. R.*, 4: 1033-1053.
- VENTURINI, Alessandra (2008) "Circular Migration as an Employment Strategy for Mediterranean Countries", *Circular Migration Series*. CARIM, Analytic and Synthetic Notes 2008/39. European University Institute
- VERTOVEC, Steven (2007) "Circular Migration: the way forward in global policy?" *Working Papers*, 4. *International Migration Institute*, Reino Unido: Univ. of Oxford
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, Elena SÁNCHEZ MONTIJANO y Rocío FAÚNDEZ GARCÍA (2009a) "Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) de trabajadores entre Colombia y España. Un modelo a consolidar y replicar". Barcelona: GRITIM [http://www.upf.edu/gritim/\\_pdf/INFORME\\_FINAL\\_IOM.pdf](http://www.upf.edu/gritim/_pdf/INFORME_FINAL_IOM.pdf) [última consulta: 11 de diciembre, 2009]
- ZAPATA-BARRERO, Ricard, Rocío FAÚNDEZ GARCÍA y Elena SÁNCHEZ MONTIJANO (2009b) "Temporary and circular labour migration: reassessing established public policies", *GRITIM Working paper series*, 1. Barcelona: UPF [http://upf.edu/gritim/\\_pdf/GRITIM\\_UPF\\_WP\\_Series\\_1\\_Zapata\\_Faundez\\_Sanchez.pdf](http://upf.edu/gritim/_pdf/GRITIM_UPF_WP_Series_1_Zapata_Faundez_Sanchez.pdf) [última consulta: 11 de diciembre, 2009]

## NOTAS

1 «Este artículo se basa en un estudio de caso, desarrollado por un equipo de investigadores del *Grup de Recerca Interdisciplinari en Immigració (GRITIM)* del *Departament de Ciències Polítiques i Socials* de la Universitat Pompeu Fabra. El estudio fue financiado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa Aeneas de la UE (2007-2008). Ver Zapata-Barrero et al, 2009a. La elaboración del artículo ha tenido lugar en el marco del proyecto: *FRONTERAS. Teoría Política de las Fronteras: Políticas y movimiento de personas en el Euromediterráneo*. Financiado por VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011 Ministerio de Ciencia e Innovación Grupo Consolidado Ref: CSO2008-02181/CPOL [http://www.upf.edu/gritim/\\_pdf/fronteras.pdf](http://www.upf.edu/gritim/_pdf/fronteras.pdf) [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

Agradecemos a Ricard Zapata-Barrero, co-autor del estudio original, su apoyo a esta iniciativa y sus siempre valiosos comentarios.

2 Guiraudon y Lahav (2000) plantean esta distinción entre tipos de devolución en relación con la política migratoria; sin embargo, creemos que es útil para caracterizar lo que está ocurriendo en varios otros ámbitos de política pública, incluyendo la cooperación al desarrollo.

3 Los programas de MLTC surgen en los inicios del S. XXI, como una versión renovada de los clásicos programas de *guestworkers* de la postguerra. Aunque comparten con éstos algunos rasgos (sectores económicos, nivel de cualificación), se diferencian por estar gestionados, muchas veces, por los actores empresariales directamente involucrados; y por su carácter circular.

4 A nivel empírico, el estudio se ha basado en la realización de entrevistas semi-estructuradas y de grupos de discusión con actores claves para el desarrollo del Programa. Principalmente, éstos han sido: personal de la *Fundació Pàgesos Solidaris*, trabajadores migrantes, empresarios y miembros de las comunidades locales de acogida. También se ha hecho una revisión sistemática de los documentos producidos en el marco del Programa, principalmente de las Memorias de la *Fundació*.

5 La noción de *doble ganador*, central en los debates sobre migración y desarrollo, será explicada en la segunda sección del artículo.

6 El año 2001 va a ser un momento de inflexión para la cooperación al desarrollo en Cataluña. La aprobación de Ley Catalana de Cooperación al Desarrollo y del primer Plan Director de la cooperación catalana, lleva consigo el impulso y consolidación de nuevos actores de cooperación al desarrollo.

7 No haremos mención a la cooperación al desarrollo de la propia *Generalitat* de Cataluña, ya que se realiza una amplia aproximación en el trabajo que precede a este artículo en el especial de la revista.

8 *Resum d'activitats 2007*, Diputació Barcelona: <http://www.diba.es/ri/descarrega/Res-senya2007.pdf>, [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

9 Para más información véase: [www.fons-catala.org](http://www.fons-catala.org), [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

10 Para más información véase: <http://fcongnd.org/>, [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

11 A estos, podemos sumar otros actores no estatales del tercer sector, como sindicatos y universidades. Aunque su participación como

agentes de cooperación es reciente, se está produciendo una tendencia al incremento del apoyo financiero que reciben por este concepto desde las administraciones públicas.

12 Esta optimización de la imagen frente a consumidores, accionistas y opinión pública en general es, a su vez, un medio para conseguir otros beneficios: mayores ventas, gestión de riesgos a futuro, retención de empleados y consumidores, aumento de la confianza de accionistas y fondos de inversión, apertura de nuevos nichos de mercado, prevención de posibles regulaciones que limiten su actividad, o propuesta de nuevas regulaciones que sirvan para garantizar sus intereses (Carrión y Llistar, 2006: 259).

13 Para más información sobre la organización puede acudirse a su página web: <http://www.uniopagesos.es/>, [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

14 Más información sobre el modelo de contratación, la regulación de los contingentes de trabajadores y la MLTC, puede encontrarse en Zapata et al., 2009a.

15 Para más información sobre la *Fundació*, véase <http://www.pagesosolidaris.org>, [última consulta: 11 de diciembre, 2009].

16 Cabe señalar que el Programa UP está en línea con el contexto catalán de acciones de codesarrollo, y, al mismo tiempo, es posible gracias a él. Aunque el codesarrollo se introdujo por primera vez en el 2001 en el Plan Interdepartamental de Inmigración (2001-2004) de la *Generalitat*, no va a ser hasta el 2003 con el Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2003-2006) que se recoge el codesarrollo como forma de interacción entre las políticas de cooperación y las de inmigración, y se trata de vincular a los migrantes con residencia en Cataluña con el desarrollo de su comunidad de origen. Desde este momento, diferentes actores de la CDP, como la *Generalitat* o el FCCD, van a ver en el codesarrollo la posibilidad de conseguir el ansiado *doble ganador*, en tanto que se fomenta la integración de los inmigrantes y se controlan los flujos de trabajadores (Giménez, 2004).

17 Para conocer los principales puntos críticos que dificultan la promoción del desarrollo en origen por esta vía, véanse Meyers, 1998; Orozco, 2004; Vertovec, 2007.

18 De hecho, hasta ahora la reinserción laboral en origen para estos trabajadores parece ser escasa. Las instituciones de sus comunidades no les dan la oportunidad de entrar en el mer-

cado de trabajo ya que han tenido la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo en el extranjero. La mayoría de los empleadores (incluida la administración pública) prefiere contratar a desempleados que no han tenido esta oportunidad.

19 Sustentar el proyecto en las remesas remite a otro debate actual del codesarrollo. La confusión entre las remesas individuales y la cooperación al desarrollo sustenta visiones de tipo controlador. Esto es, parece existir formas "buenas" y "malas" de gastar el dinero (Giménez, 2002; Orozco, 2004).

20 Los trabajadores no reciben aportaciones económicas por los días no trabajados (ya sea por enfermedad, lluvias o cosechas no maduras), pero sí deben seguir costeando su estancia. Esta situación constituye una de las críticas principales que los trabajadores hacen al Programa. Por otra parte, estos frecuentes periodos sin trabajo no tienen un costo para el empresario, que se acoge a lo establecido por la legislación (mínimo 75% de tiempo trabajado). Por lo tanto no son un problema para él. La carga la asume el trabajador directamente.

21 La industria agroalimentaria constituye el principal sector industrial de Cataluña, la cual, a su vez, es la primera Comunidad Autónoma en la industria agroalimentaria nacional española (Gil, 2004: 24; Gracia y Albisu, 2004). En el año 2006, los trabajadores extranjeros suscribieron el 74.1% de los contratos en este sector (el 59.1% de los indefinidos y el 75.9% de los temporales) (CTESC, 2007: 66).

22 En teoría, la *Fundació* es la encargada de acompañar a los trabajadores, y de mediar en caso de conflicto con los empleadores. Sin embargo, en la percepción de los migrantes la *Fundació* es indivisible de la *Unió* y de sus propios patrones. Por lo tanto, se mantiene con ella la precaución de no manifestar descontentos que pudieran poner en riesgo su continuidad en el Programa.

23 Nuestro estudio nos ha permitido constatar, sin embargo, que persisten ciertas vulneraciones de derechos y deficiencias en las condiciones sociales y laborales de los temporeros: deficiencias en algunos alojamientos, discontinuidades en el trabajo, falta de representación sindical, no cobertura de los días por baja médica, no cotización con fines previsionales, fal-

ta de información respecto de los contratos de trabajo y sus condiciones. Para un análisis más detallado de estas carencias, véase Zapata et al, 2009b.

24 El Programa funciona en base a concatenaciones, por lo que la mayoría de los trabajadores sí rotan entre varios empleadores dentro del mismo sector laboral; sin embargo, esta rotación no es decidida por ellos, sino que la definen de forma conjunta la *Unió* y los empresarios.

25 Varios empresarios expresaron su descontento con un cierto "cambio de actitud" que muestran algunos trabajadores tras varios años de circularidad: el mayor conocimiento del entorno de acogida, junto con las redes con sus pares o con connacionales que han migrado definitivamente, inciden en un comportamiento menos conformista y más demandante.

26 Aunque la normativa reconoce el derecho de los trabajadores temporales a sindicalizarse, en la práctica hay una serie de obstáculos (dispersión geográfica, ritmo intenso de trabajo, permiso de estancia dependiente del empleador, y, muy especialmente, la incertidumbre sobre la recontractación), que explican por qué este derecho no se está ejerciendo.

27 La legislación contempla esta posibilidad, si además se cuenta con una oferta laboral. Puede suponerse que esta opción es empleada como un aliciente al momento del reclutamiento de los migrantes.

28 Por ejemplo, en el marco del debate sobre remesas y desarrollo (Adams, 2003; Mora y Tailor, 2006).

29 He aquí una expresión de cómo el impacto de la cooperación puede verse mermado por los intereses empresariales de quienes la ejecutan. Mientras que la mayoría de los actores tratan de homogenizar el tipo de cooperación, así como los espacios con los que cooperar -es decir, crear una especialización geográfica (Alonso, 2008: 3)-, una patronal se mueve más bien según las necesidades de los empresarios. Colombia se toma porque los colombianos son "buenos trabajadores", y las comunidades de origen son elegidas por relaciones personales con autoridades públicas o de ONGs intermedias.

30 En la forma de microcréditos o subsidios focalizados.