

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
PARA LAS MIGRACIONES ESTÁ N° 8
CONSAGRADA AL PRINCIPIO DE QUE
LA MIGRACIÓN **DIÁLOGO** EN FORMA
ORDENADA **INTERNACIONAL** BENE-
FICIA A LOS **SOBRE LA MIGRACIÓN**
MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD LA OIM
AYUDA A ENCARAR LOS CRECIENTES
DESAFIOS QUE PLANTEA LA GESTIÓN
DE LA MIGRACIÓN **INCORPORACIÓN**
FOMENTA DE LA MIGRACIÓN LA
COMPRENSIÓN EN LAS AGENDAS DE
LAS CUESTIONES DE POLÍTICAS
MIGRATORIAS **DE DESARROLLO**
ALIENTA EL DESARROLLO SOCIAL
Y ECONÓMICO A TRAVÉS DE LA MIG-
RACIÓN VELA POR EL RESPETO DE
LA DIGNIDAD HUMANA Y EL BIENES-
TAR DE LOS **MIGRANTES**



No. 8

**DIÁLOGO
INTERNACIONAL SOBRE
LA MIGRACIÓN**

**INCORPORACIÓN DE LA
MIGRACIÓN EN LAS
AGENDAS DE POLÍTICAS
DE DESARROLLO**

DFID Department for
International
Development



OIM Organización Internacional para las Migraciones

**Buitenlandse
Zaken**

Este libro es una publicación del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPIM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones
Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones
17, route des Morillons
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel: + 41 22 717 91 11
Fax: + 41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2006 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

La gobernabilidad de la migración internacional debería fomentarse mediante una mayor coherencia y consolidación de la capacidad a nivel nacional; mayores consultas y cooperación entre los Estados a nivel regional y un diálogo y cooperación más efectivos entre gobiernos y organizaciones internacionales a nivel mundial. Estos empeños deberán cimentarse en una mejor valoración de los estrechos vínculos entre la migración internacional y el desarrollo y otras cuestiones políticas clave, incluidos el comercio, la ayuda, la seguridad estatal, la seguridad humana y los derechos humanos (CMMI, Las migraciones en un mundo interconectado, 2005).

La OIM inició su Diálogo Internacional sobre la Migración en la Reunión conmemorativa de su 50º Aniversario en el Consejo de 2001. El Diálogo Internacional sobre la Migración opera a través del Consejo de la OIM y de los diálogos regionales y aspira a fomentar la cooperación y asociación con la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, así como con otros interlocutores.

El propósito del Diálogo Internacional sobre la Migración es ofrecer un foro a los Estados Miembros y Observadores a fin de identificar y debatir cuestiones y desafíos clave en el ámbito de la migración internacional y contribuir a una mejor comprensión de la migración, además de consolidar los mecanismos cooperativos entre gobiernos para que encaren exhaustiva y eficazmente las cuestiones migratorias. Esta iniciativa tiene por finalidad fomentar la capacidad de los gobiernos de asegurar una gestión ordenada de la migración, promover los aspectos positivos de la migración y reducir la migración irregular. Otras esferas políticas, tales como el comercio, el trabajo, el desarrollo y la salud son cada vez más pertinentes en la gestión migratoria y, por consiguiente, colocan la temática migratoria en las agendas internacionales de otros foros sectoriales. El Diálogo Internacional sobre la Migración alienta el examen de nuevos vínculos entre la migración internacional y otros sectores.

Cada año, al seleccionar los temas rectores del Diálogo Internacional sobre la Migración y de sus actividades concomitantes se han aprovechado las ideas y perspectivas resultantes de las sesiones anteriores. Este diálogo abierto, inclusivo y constructivo, desarrollado y apoyado mediante investigaciones específicas y un análisis político, ha dado lugar a una mayor comprensión de las cuestiones migratorias contemporáneas. Asimismo, ha facilitado la identificación de prácticas y perspectivas

efectivas a través del intercambio de experiencias, enfoques y prioridades. El Diálogo Internacional sobre la Migración también ha ayudado a instaurar un clima más abierto para debatir políticas migratorias y ha servido para afianzar las relaciones entre los diversos interlocutores en el ámbito migratorio.

La Serie del Diálogo Internacional sobre la Migración (Libro Rojo) ha sido diseñada para consignar y examinar los resultados de los acontecimientos y estudios realizados en el marco del mismo. La Serie del Libro Rojo se prepara y coordina en el seno del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones (PICM) de la OIM.

Esta publicación comprende los materiales de un Taller de dos días de duración sobre Migración y Desarrollo, organizado por la OIM conjuntamente con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, que tuvo lugar en Ginebra el 2 y 3 de febrero de 2005. El Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones aprovecha la oportunidad para agradecer al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y al Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos que hicieron posible este acontecimiento.

Esta publicación ha sido preparada y producida bajo la supervisión de Erica Usher, Jefa de Políticas y Planificación Estratégica del PICM, y se divide en tres partes. La Parte I, que comprende un resumen de los principales discursos y debates, así como de las perspectivas prácticas abordadas durante las sesiones del Taller y el informe de la Conferencia elaborado por Alina Narusova, Oficial Asociado de Políticas Migratorias del PICM. La Parte II, que contiene el programa del Taller y los distintos documentos de trabajo del mismo, que fueron preparados por Dina Ionescu, Oficial de Investigación del PICM, Sophia Wartmann, Oficial de Programas de Servicios de Gestión de la Migración, Jane Janz, Pasante del PICM, y Vasoontara Yiengprugsawan, Oficial Asociado de Políticas Migratorias del PICM. La Parte III, que comprende el análisis de la encuesta: *“La participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen y de destino”* realizado por Dina Ionescu con el apoyo de Ji-Hye Shin, Pasante del PICM, bajo la conducción de Frank Lazcko, Jefe de la División de Políticas e Investigación. El Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones también desea agradecer a todos los demás miembros del personal de la OIM que han contribuido a este empeño.

ÍNDICE

Observaciones de bienvenida	13
-----------------------------	----

PARTE I: INFORME DEL TALLER

Introducción al taller	19
Aspirando a una coherencia política en las agendas políticas sobre migración y desarrollo	21
Perspectiva de la política de desarrollo	21
Perspectiva de la política migratoria	25
Deliberaciones	30
Migración y objetivos de desarrollo del milenio	33
Experto en desarrollo	34
Experto en migración	37
Comentador	41
Deliberaciones	44
Grupo temático	45
Reducción de la pobreza	46
Género	49
Remesas	50

Mobilización de los recursos financieros de las diásporas en favor de la reducción de la pobreza	51
Utilización de los recursos no financieros de las diásporas en la reducción de la pobreza	53
Asociaciones en migración y desarrollo	57
Perspectiva del país de origen	57
Perspectiva del sector privado	60
Perspectiva del país de destino	64
Comentador	67
Deliberaciones	69
Grupo temático	73
Establecimiento de asociaciones en migración y desarrollo	74
Cooperación a nivel nacional	75
Cooperación interestatal	76
Cooperación entre países de origen y de destino	76
Cooperación Sur-Sur	80
Asociaciones entre gobiernos y organizaciones internacionales	80
Asociaciones entre gobiernos y organizaciones de migrantes	82
Asociaciones no gubernamentales	84
Requisitos fundamentales para una cooperación fructífera	85
Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen – políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas	87
Perspectiva de un país de origen	87
Perspectiva de un país receptor	92

Perspectiva de la comunidad de la diáspora	95
Comentadora	100
Deliberaciones	101
Grupo temático	104
Definición de “diásporas”	104
Las diásporas en el extranjero y el desarrollo de los países de acogida	105
Integración de los migrantes	106
Las diásporas y el desarrollo de los países de origen	107
El papel de las diásporas en la formulación y apoyo de políticas gubernamentales	116
El papel de los medios informativos y las nuevas tecnologías en la movilización de la diáspora	117
Resumen: principales obstáculos a la movilización de la diáspora y formas de superarlos	119
Las diásporas como agentes del desarrollo	121
Observaciones finales	131
Apéndice: Estrategias sobre migración y desarrollo	135

PARTE II: AGENDA Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Agenda	147
Fomentar la coherencia política en las agendas de políticas sobre migración y desarrollo	151
La migración y los objetivos de desarrollo del milenio	157
Establecimiento de asociaciones en el ámbito de la migración y el desarrollo: Trabajar conjuntamente para encauzar los beneficios y desafíos de la migración de cara al desarrollo	169

La participación de las diásporas en el desarrollo
de los países de origen y de destino 181

**PARTE III: ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
AL CUESTIONARIO**

Resultados de la encuesta titulada “participación
de las diásporas como agentes para el desarrollo” 203

Anexo 1: Lista de encuestados 264

Anexo 2: Lista de cuadros y figuras 268

Anexo 3: Cuestionario 270

INCORPORACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN LAS AGENDAS DE POLÍTICAS DE DESARROLLO

Como parte de su iniciativa de Diálogo Internacional sobre la Migración, la OIM organizó un taller intermedio sobre migración y desarrollo en colaboración con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, que se celebró en Ginebra los días 2 y 3 de febrero de 2005. Al taller asistieron representantes de cerca de 100 países y de 40 organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Los objetivos principales fueron examinar por qué la migración debe considerarse una cuestión de desarrollo, estudiar cuáles son las sinergias y los aspectos comunes entre las agendas migratorias y de desarrollo, y examinar cómo puede incorporarse la migración en las agendas políticas de desarrollo, centrándose, en particular, en el establecimiento de asociaciones y en la participación de la diáspora.

El taller constituyó un foro de debate exhaustivo que permitió a gobiernos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales intercambiar experiencias sobre enfoques y prácticas que incorporan las cuestiones migratorias en los programas políticos de desarrollo nacionales, regionales e internacionales, en los países en desarrollo y en los países desarrollados, y determinar las áreas en que esas actividades podrían llevarse a cabo.

Durante el taller se debatieron y analizaron numerosas cuestiones que surgen de la confluencia de la migración y el desarrollo, como por ejemplo las remesas, el papel de las diásporas, la fuga de cerebros y la circulación de competencias, la migración laboral, el retorno y la reintegración.

El taller se estructuró en sesiones plenarias y en grupos temáticos que examinaron los principales temas de debate. La reunión no sólo brindó a los participantes la oportunidad de conocer mejor los problemas y retos más inmediatos, sino que permitió a los responsables políticos y a los especialistas obtener importantes conocimientos.

El presente informe contiene las presentaciones de los ponentes de cada grupo de expertos, así como un resumen detallado de los debates celebrados en las sesiones plenarias y en los grupos de trabajo. Los enfoques prácticos que fueron examinados durante las sesiones y que se exponen con detenimiento en el cuerpo del informe, se han recopilado en la última sección.

OBSERVACIONES DE BIENVENIDA

Ndioro Ndiaye, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones

Las repercusiones de la globalización en las corrientes migratorias se abordan de forma esporádica en los foros internacionales, normalmente a través del prisma de las políticas económicas y comerciales, y se centran casi invariablemente en las medidas de control de estas corrientes. Por desgracia, en las recientes reuniones del Foro Económico Mundial de Davos y del Foro Social Mundial de Porto Alegre no se ha prestado atención suficiente a las cuestiones relacionadas con la migración. Sin embargo, es importante recordar que en un mundo cada vez más globalizado no debe considerarse que la circulación de personas tiene menos trascendencia que la circulación de bienes y servicios.

Los vínculos entre la migración y el desarrollo constituyen un asunto de máxima importancia en nuestros días. Puesto que la mayor parte de los movimientos migratorios obedecen a desigualdades en el desarrollo, el análisis de la migración desde la perspectiva de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) reviste un interés particular. La importancia de la relación entre migración y desarrollo es algo que no acaba de

entenderse, en parte debido a la complejidad de las interconexiones que existen entre estos dos fenómenos y al carácter transversal de la migración. Así pues, es preciso ser más conscientes de la importancia que tiene la migración para el desarrollo, y plantear esta cuestión a la comunidad internacional en los diferentes foros internacionales.

La migración y el desarrollo no son una problemática nueva; es más, algunas de las resoluciones adoptadas en la materia por las Naciones Unidas en los años sesenta, podrían ser retomadas hoy palabra por palabra, lo que demuestra que la acción no está aún al orden del día.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha reafirmado su voluntad de examinar las cuestiones migratorias de manera global, ordenada y humana, lo que supone ir más allá de la asistencia humanitaria de emergencia. Es relativamente fácil movilizar a la comunidad internacional en situaciones de emergencia, como ha quedado demostrado recientemente con la ayuda desplegada en los países asiáticos y africanos afectados por el maremoto. Sin embargo, para asegurar un proceso de desarrollo a largo plazo, es fundamental que los gobiernos aprovechen los aspectos positivos de la migración, como los conocimientos especializados y la experiencia de los migrantes, al tiempo que se mitigan los aspectos negativos, en particular la fuga de cerebros. El propósito de la OIM es que la migración se convierta en un elemento endógeno de las estrategias de desarrollo de los países concernidos.

La lucha contra la pobreza y, en general, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, constituyen un gran desafío. Al mismo tiempo, sólo algunos países donantes están cumpliendo de manera eficaz los compromisos contraídos respecto de la ayuda oficial al desarrollo, tal como se señaló en la Conferencia de Monterrey celebrada en marzo de 2002. En ese contexto, debe insistirse en que las remesas enviadas por los migrantes son fondos privados, y no deben ser considerados como un posible sustituto de la ayuda oficial al desarrollo.

Uno de los principales objetivos de este taller es examinar, entre otras cosas, la necesidad de una mayor coherencia en las políticas

de migración y desarrollo a nivel nacional, bilateral y multilateral, ya se trate de su elaboración o de su puesta en práctica. Aumentar la coherencia en la esfera política supone incorporar la migración en las políticas y programas de desarrollo. Esa integración permitirá a los planificadores de políticas hacer un uso más eficaz de una migración bien encauzada como instrumento de las estrategias de desarrollo.

El presente encuentro ofrece la oportunidad de intercambiar información sobre prácticas óptimas e instrumentos innovadores que están siendo utilizados en diferentes regiones del mundo. También puede servir para aportar contenidos al debate que culminará en el diálogo de alto nivel previsto para 2006 y a posteriores iniciativas.

PARTE I

INFORME DEL TALLER

INTRODUCCIÓN AL TALLER

Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, Organización Internacional para las Migraciones

En la actualidad, el tema de migración y desarrollo atrae mucha atención y despierta un gran entusiasmo, aunque también es fuente de mucha confusión. La migración no es, en ningún modo, un tema de interés nuevo. Durante los años setenta y ochenta ya era objeto de numerosos estudios y debates en el ámbito internacional, si bien esa intensa actividad no dio muchos frutos en términos de recomendaciones políticas concretas que pudieran llevarse a la práctica. Esta vez es fundamental avanzar en ese terreno.

Esta conferencia fue organizada como parte de la iniciativa de la OIM denominada Diálogo Internacional sobre la Migración, cuyo objeto es servir de punto de encuentro donde puedan confluir las ideas y la práctica, la investigación y la aplicación. El encuentro congregó a investigadores especializados en migración y en desarrollo, a planificadores de políticas y a directores de programas con el fin de alcanzar los siguientes objetivos fundamentales: en primer lugar, adquirir un mejor conocimiento de esos temas; en segundo lugar, determinar las prioridades políticas; y, por último, analizar la experiencia de diferentes regiones y conocer cuáles son las prácticas óptimas, a fin de poder ofrecer recomendaciones eficaces en materia de política.

Con el fin de centrar el debate y contribuir al logro de los objetivos antes mencionados, se determinó que el tema general sería la coherencia política. Dentro de ese tema general se seleccionaron tres subtemas, a saber: la contribución de la migración y el desarrollo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el establecimiento de asociaciones en el ámbito de la migración y el desarrollo; y el papel de las diásporas en la migración y el desarrollo.

El taller se estructuró en distintas sesiones plenarias y grupos de trabajo que trataron las cuestiones siguientes:

- Coherencia política en las agendas sobre migración y desarrollo:
Se examinaron las sinergias entre las políticas de migración y desarrollo, y la manera de hacer confluir esos dos fenómenos en un marco de acción nacional.
- La migración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio:
Se examinaron las complejas relaciones bidireccionales entre la migración y el desarrollo, con particular atención a los ODM y a la manera y los medios en que la migración puede contribuir a su logro.
- Establecimiento de asociaciones en el ámbito de la migración y el desarrollo:
Se trató de la importancia de la cooperación a nivel nacional, bilateral y regional, con miras a superar los retos que plantea la migración y aprovechar las oportunidades que brinda en materia de desarrollo.
- La participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen:
 - Se analizaron la importancia de las diásporas en la migración y el desarrollo, y la manera de movilizar los recursos que generan y de superar los obstáculos que existen para que las diásporas contribuyan al desarrollo.
 - Se presentaron el análisis preliminar del cuestionario de la OIM “La participación de las diásporas como agentes del desarrollo en los países de origen y de destino” y los indicadores clave derivados de éste.

ASPIRANDO A UNA COHERENCIA POLÍTICA EN LAS AGENDAS POLÍTICAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

¿Por qué la migración es una cuestión de desarrollo? Desde hace años se reconocen los vínculos entre ambas cuestiones, sin embargo, sólo recientemente se ha comenzado a tratar la “migración” y el “desarrollo” separadamente en las agendas políticas gubernamentales. ¿Cuáles son las sinergias y aspectos comunes entre las políticas migratorias y las políticas de desarrollo? ¿Cómo pueden incorporarse eficazmente las complejidades del fenómeno migratorio en las agendas de desarrollo de los países en vías de desarrollo y desarrollados? ¿Cómo puede la migración, al ser un factor que contribuye al desarrollo, incluirse en los documentos estratégicos de erradicación de la pobreza y en los documentos estratégicos de los países propiamente dichos? ¿Cómo pueden las estrategias de desarrollo tenerse en cuenta en la elaboración de políticas migratorias?

Perspectiva de la política de desarrollo

Tahar Fellous Refai, Director General de Relaciones Exteriores,
Ministerio del Interior y del Desarrollo Local, Túnez

La relación entre el concepto de migración y el concepto de desarrollo quedó claramente establecida en la Constitución de la OIM en 1953. Si bien este tema es tan importante y relevante como antes, es fundamental que en el transcurso de los debates actuales se traten aspectos nuevos con el fin de evitar repeticiones y lograr algún avance. Esta presentación tiene por objeto plantear algunos aspectos nuevos de los temas que nos ocupan.

La migración ha sido y sigue siendo una característica fundamental del mundo en que vivimos. En la actualidad, más de 185 millones de personas, es decir el 3% de la población mundial, viven fuera de sus países de origen. Desde 1975, el número de migrantes se ha multiplicado por más de dos, y las principales corrientes migratorias se dirigen de los países en desarrollo a los países desarrollados: el 60% de la población mundial de migrantes reside en los países más desarrollados, donde prácticamente una de cada 10 personas es migrante, frente a una de cada 70 personas en las regiones en desarrollo.

Cada año, casi 2,3 millones de migrantes de los países menos desarrollados se suman a la población de las regiones más desarrolladas del mundo, lo que entre 1995 y 2000 representó un total de 12 millones de personas. Según estadísticas recientes de la OCDE, en los 25 países miembros de la UE viven 21,5 millones de extranjeros, lo que representa el 5,2% de la población total de la UE. Las tendencias demográficas de la UE seguirán estimulando la inmigración: se estima que la población del conjunto de los 25 miembros de la UE habrá pasado de 455 millones a menos de 400 millones en 2050, en tanto que se prevé que en 2025 el número de personas mayores de 65 años habrá pasado de 63,4 millones a 92 millones.

La importancia de la migración, tal como indican esas cifras, fue puesta de manifiesto por el Secretario General de las Naciones Unidas cuando declaró que había llegado el momento de examinar la cuestión de la migración en su conjunto y desde diferentes puntos de vista, dado que afecta a cientos de millones de personas, así como a los países de origen, de tránsito y de destino; además añadió que era preciso entender las causas de esos movimientos y su compleja relación con el desarrollo.

Al analizar la relación entre la migración y el desarrollo resulta de gran utilidad hacerlo en su evolución a lo largo del tiempo desde la perspectiva del mercado libre. En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, gran parte de los países industrializados atravesaba una fase de reconstrucción y crecimiento durante la que los países de acogida agradecían y valoraban la migración, que contribuyó en gran medida a su desarrollo y riqueza. Si bien la circulación de personas hacia los países industrializados continúa en la actualidad, sus características han cambiado, y ha pasado de la antigua migración en masa a una migración más selectiva de personas altamente capacitadas. La entrada de profesionales especializados sigue contribuyendo al desarrollo de los países de destino y beneficia, en particular, a sectores como el de las tecnologías de la información y de la comunicación.

La migración masiva también fue beneficiosa para los países de origen, ya que contribuyó a paliar el problema del desempleo durante el periodo de vulnerabilidad y dificultades económicas al que muchos países de origen tuvieron que enfrentarse tras la Segunda Guerra Mundial. Además, la posibilidad de trabajar en el extranjero contribuyó a mejorar el bienestar de las familias de los migrantes gracias a las remesas y a los programas de reunificación familiar. Sin embargo, el cambio de la migración masiva a la migración selectiva, que se produjo con posterioridad, tuvo efectos negativos en los países de origen.

Los regímenes de migración selectiva penalizan a los países de origen de dos formas importantes. En primer lugar, en la medida en que se mantengan los factores de presión que impulsan la migración, en particular las grandes diferencias de ingresos y bienestar que existen entre los países desarrollados y los países en desarrollo, los países de origen deberán emplear una gran cantidad de recursos humanos y materiales para controlar la inmigración clandestina. Los problemas conexos relacionados con el regreso y la readmisión de migrantes irregulares suponen una carga adicional para los presupuestos de los países de origen. En segundo lugar, la emigración selectiva conlleva la pérdida de personal calificado, que es fundamental para el desarrollo económico y social de sus países. La fuga de cerebros es un importante motivo de preocupación, ya que supone una transferencia inaceptable de capital humano de los países de origen a los países de destino. Así, por ejemplo,

se estima que entre 1992 y 1996, 3.000 especialistas en tecnologías de la información abandonaron Argelia, lo que equivale a la cantidad de licenciados que salen de las universidades del país en un periodo de diez años y a la pérdida de casi 40.000 millones de dólares EE.UU., además de la pérdida de la posible contribución que los expatriados podrían haber realizado al desarrollo local.

Dado que la pérdida de trabajadores calificados mina el potencial de desarrollo de los países de origen, es esencial adoptar políticas eficaces que contrarresten los efectos negativos de la fuga de cerebros y promuevan la circulación de competencias, para que los países de origen y de destino puedan beneficiarse de la migración a través de la transferencia de conocimientos y capacidades.

Otra cuestión que suscita cada vez más interés en el contexto de la migración y el desarrollo son las remesas, es decir, los fondos que los migrantes envían desde el extranjero a sus familiares en sus lugares de origen. En 2004, los expatriados transfirieron alrededor de 83.000 millones de dólares EE.UU. a sus países de origen, tres veces más que en 1990. Las remesas constituyen una importante contribución al desarrollo de los países de origen. Ahora bien, hay que tener presente que las remesas son fondos privados, y no deben provocar el desvío de la inversión extranjera directa u otros compromisos monetarios. Los efectos de las remesas en el desarrollo varían y dependen de las políticas de gestión de la migración vigentes. A ese respecto, cabe hacer referencia a las recomendaciones de la OIM en materia de política para aumentar al máximo los efectos positivos de las remesas, entre las que figuran: promover el uso de canales oficiales para la transferencia de remesas, reducir el costo de las transferencias y canalizar esos fondos hacia programas de desarrollo.

La migración puede contribuir significativamente al desarrollo. Ahora bien, es necesario que haya una coordinación y una colaboración entre los países de origen y los países de destino, a fin de adoptar las políticas adecuadas y eficaces que permitan aumentar los efectos positivos de la migración en favor de todas las partes interesadas. También es importante que se apliquen políticas que promuevan las sinergias entre la migración y el desarrollo en un mismo país. La adopción de políticas de

desarrollo eficaces que contemplen la realización de proyectos de inversión, la mejora de los servicios sanitarios y educativos, y la promoción de proyectos locales, no sólo contribuirá a paliar la pobreza, el desempleo y la inestabilidad social derivada de éste en los países en desarrollo, sino que además permitirá reducir los incentivos que impulsan a la emigración masiva. Las actividades en pro del desarrollo en los países de origen tendrán otro efecto positivo, ya que pondrán freno a las corrientes irregulares y no deseadas de migración hacia los países industrializados y a los problemas conexos.

Con estos objetivos en mente, la República de Túnez presentó una propuesta para crear un fondo general de solidaridad, que fue aprobado por unanimidad por la Asamblea de las Naciones Unidas en 2002.¹ El fondo tiene por objeto ofrecer ayudas a las poblaciones locales destinadas a mejorar sus condiciones de vida básicas, la subsistencia y el desarrollo en el sentido lato de la palabra, y, así, ofrecer una verdadera alternativa que les permita permanecer en su país de origen.

La migración es un fenómeno mundial y no puede abordarse de forma unilateral. Está en el interés de todos los países trabajar en colaboración con un espíritu de solidaridad para hacer frente a los desafíos existentes con relación a la migración y el desarrollo y formular políticas efectivas en materia de gestión de la migración capaces de contribuir al desarrollo de los países de origen y de destino. Las organizaciones regionales e internacionales tienen una importante labor que desempeñar a la hora de crear y apoyar alianzas constructivas y mutuamente beneficiosas entre las diferentes partes interesadas.

Perspectiva de la política migratoria

Bart von Bartheld, Director del Movimiento de personas, migración y extranjería, Ministerio de Relaciones Exteriores, Países Bajos

El Gobierno de los Países Bajos sigue examinando el tema de la coherencia entre la migración y el desarrollo, lo que hace que

la iniciativa de este taller intermedio, organizado por la OIM y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, sea especialmente bienvenida en este momento.

En esta ponencia se presenta la labor que están realizando los Países Bajos con vistas a alcanzar cierto grado de coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo. En un sentido más amplio, se expondrán el planteamiento actual de los Países Bajos respecto de la migración, así como los cambios habidos en la sociedad, que han llevado a la adopción de este enfoque.

Son muchos los inmigrantes, ya sean económicos o refugiados, que a lo largo de todas las épocas han llegado a los Países Bajos. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido un acusado aumento del número de solicitantes de asilo, de reunificaciones familiares y de inmigrantes ilegales. En consecuencia, en el lapso de una generación ha aumentado de forma espectacular la proporción de personas de ascendencia no europea y, en la actualidad, representa el 10% de la población. Muchos de esos inmigrantes no se integraron bien en la sociedad holandesa, lo que dio lugar a nuevas dificultades: segregación de hecho, problemas sociales, tensiones y problemas de seguridad. Cuando la situación se hizo insostenible hubo que introducir reformas.

El Gobierno respondió adoptando un enfoque más duro en materia de migración, al tiempo que insistió en la necesidad de mejorar la integración de los migrantes en la sociedad. Esto ha dado lugar a una aplicación más estricta de las normas que rigen el asilo y la reunificación familiar: solamente se permite permanecer en el país a los solicitantes de asilo de buena fe y a sus familiares. En los demás casos, bien no se admite a los migrantes en el país, bien se aplica la política de retorno voluntario u obligado.

Los migrantes a quienes se permite permanecer en el país han de asumir la responsabilidad de integrarse en la sociedad, lo que incluye, por ejemplo, aprender holandés. En conjunto, las políticas de asilo en vigor en los Países Bajos se ajustan a las normas internacionales más exigentes y cumplen las obligaciones internacionales de mayor alcance. Del mismo modo, todos los procedimientos de asilo son previsibles y fiables, están sujetos a revisión judicial y se basan en el respeto de los derechos humanos

de toda persona, con independencia de su origen. La finalidad es mantener una justa medida de control de la migración que se adapte a la capacidad de absorción de la sociedad holandesa, con miras a evitar el abuso del sistema y la migración ilegal, y ofrecer, al mismo tiempo, protección a todos aquellos que realmente la necesiten.

Tradicionalmente, la política exterior holandesa se ha centrado en cuestiones como los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la cooperación para el desarrollo. Con todo, los cambios sociales mencionados anteriormente habidos en la sociedad holandesa y la necesidad conexas de mejorar la gestión de la migración, hicieron que aumentara la presión para que las cuestiones migratorias fueran incorporadas en los planes de política exterior y de desarrollo. En la actualidad, la migración forma parte integrante de la política exterior holandesa.

La necesidad de establecer una coherencia política entre la migración y el desarrollo se puso de manifiesto al tratar de encontrar una estrategia básica a largo plazo para regular la migración. Los ministerios de cooperación para el desarrollo y de inmigración e integración, en consulta con representantes del mundo académico y de la sociedad civil, como organizaciones para el desarrollo y organizaciones de migrantes, han empezado a examinar las distintas relaciones que existen entre la migración y el desarrollo con el propósito de determinar formas en que ambas áreas políticas puedan reforzarse mutuamente.

Tras más de un año de colaboración activa, y a pesar de las dificultades para reconciliar diferentes puntos de vista respecto del nexo entre migración y desarrollo, se llegó a un documento de síntesis de base amplia en materia de política denominado “Desarrollo y migración”. Se concluyó que había margen suficiente para aumentar la coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo en los Países Bajos, y se esbozaron las iniciativas siguientes con miras a lograr ese objetivo: fortalecimiento de la capacidad en el ámbito de la migración, protección en la región, retornos y migración circular.

En lo tocante al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la migración, se estudiará la posibilidad de que ésta se integre en

los programas y políticas bilaterales de buen gobierno en vigor. Ello permitirá promover sinergias entre la política migratoria y la cooperación para el desarrollo.

Con respecto a la protección en la región, cabe señalar que, durante la presidencia del Consejo de la UE de los Países Bajos, esta cuestión pasó a ser una prioridad para Europa. Esta iniciativa tiene por objeto mejorar la protección de los refugiados en los países de origen, y permitirá compartir la carga y la responsabilidad que supone proporcionar seguridad a los refugiados. Otro efecto positivo derivado de ese programa es que podría evitarse la migración irregular secundaria. Hay que reconocer que la capacidad de protección sólo puede mejorarse con eficacia mediante la cooperación de los países vecinos del país de origen de los refugiados y en estrecha colaboración con el ACNUR.

En el plano nacional, el parlamento holandés asignó al ACNUR fondos complementarios para su inversión en programas regionales de protección de refugiados. Esos fondos fueron destinados posteriormente a programas de elaboración de políticas y de legislación con vistas a mejorar la condición de los refugiados de Ghana, Kenya, Tanzania y el Yemen, y la tramitación de su registro. Es de esperar que se promuevan nuevas iniciativas y que haya una mayor cooperación internacional entre los países de destino y los países de primer asilo.

El retorno efectivo de los migrantes ilegales es esencial para la integridad del sistema de asilo y la política migratoria en general, así como para su financiación pública, y sigue constituyendo una cuestión prioritaria para los Países Bajos. Por consiguiente, este país considera que es importante firmar acuerdos de readmisión bilaterales con los países de origen y de tránsito, así como con el Benelux y la Unión Europea.

Una cuestión conexas es la del retorno voluntario asistido. El éxito en este campo depende en gran medida de que haya una formación, preparación y financiación adecuadas, áreas en las que la OIM cumple una función importante y muy valorada. El programa de la OIM denominado “Retorno de afganos calificados”, que los Países Bajos han apoyado económicamente, es un ejemplo concreto.

La migración circular es la última iniciativa donde se ha determinado que puede haber sinergias entre la migración y el desarrollo. La migración circular es un ámbito en que confluyen los intereses de los migrantes y de las sociedades de los países de origen y de destino, ya que permite que los países desarrollados puedan cubrir vacantes laborales temporales, que los migrantes consigan ingresos y adquieran conocimientos prácticos, y que los países de origen se beneficien de la transferencia de capacidades y conocimientos. Un programa digno de mención en esa área es el denominado Migración para el Desarrollo en África (o MIDA), en el que la OIM y la embajada de los Países Bajos en Ghana trabajan en estrecha colaboración. El programa tiene por objeto fomentar la adquisición de competencias en África promoviendo la migración circular entre los Países Bajos y Ghana, en especial de personal médico.

Ahora bien, la migración circular sólo podrá convertirse en una opción viable si hay medios eficaces que aseguren el regreso de los migrantes temporales. Un aspecto importante es la necesidad de crear un marco jurídico que regule la migración laboral temporal. Las negociaciones que se llevan a cabo en el contexto del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) sobre la circulación temporal de personas físicas pueden brindar una útil oportunidad para regular e impulsar ese tipo de migración.

La reducción de los factores de presión que motivan la migración, como los conflictos, la pobreza, el estancamiento del desarrollo económico y la violación de los derechos humanos, continuarán siendo la principal prioridad del Gobierno holandés en materia de migración y desarrollo de cara al futuro. Las cuatro iniciativas anteriormente expuestas constituyen puntos concretos de confluencia donde la adopción de políticas eficaces puede generar sinergias entre la migración y el desarrollo, y contribuir, de ese modo, a la consecución de tales objetivos. No obstante, para lograr buenos resultados en ese terreno es necesario que haya una cooperación internacional. Los Países Bajos seguirán tratando de encontrar soluciones en colaboración con asociados como la OIM y el ACNUR, así como con representantes de la sociedad civil y de las organizaciones de migrantes. El Gobierno holandés tiene la intención de mantener su actividad internacional en el seno de las Naciones Unidas, en la Comisión Mundial sobre Migraciones

Internacionales (CMMI), como donante del ACNUR y en la Unión Europea. La presente conferencia constituye un valioso paso hacia un mejor entendimiento mutuo y una mayor coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo.

Deliberaciones

En el transcurso del debate, la atención de los participantes se centró en la migración irregular. Se señaló que la existencia en los consulados de los países desarrollados de procedimientos de visado poco transparentes y el trato irrespetuoso y, en algunos casos, denigrante, dado a los solicitantes de visado de los países en desarrollo fomenta el uso continuado de rutas irregulares de migración. Los participantes coincidieron en que es importante que los procedimientos de admisión sean claros para facilitar la migración regular. Al mismo tiempo, se dijo que si bien es inaceptable que los consulados den un trato impropio a las personas que acuden a ellos, eso no justifica que se utilicen rutas irregulares de migración: la decisión de los consulados respecto de las solicitudes de visado ha de ser respetada. En general, se determinó que la migración irregular constituye un importante desafío para los países de origen y de destino que solamente podrá afrontarse con eficacia a través de la cooperación.

Durante el debate también se planteó el tema de la migración entre países del Sur, es decir, los flujos migratorios entre países en desarrollo, como por ejemplo, los que se producen de los países subsaharianos a los países del norte de África. Se recordó a los participantes los numerosos problemas a que se enfrentan los países africanos en particular, como la pobreza generalizada, la ausencia o la falta de acceso a atención básica de salud o a agua potable, los conflictos, las difíciles condiciones económicas y la deuda pública, que constituyen el telón de fondo de la migración Sur-Sur. Muchos países africanos han de hacer frente a nuevas cargas como resultado de los flujos migratorios entre países del Sur, al carecer de los recursos necesarios para acoger y acomodar a poblaciones de migrantes. Se propuso hacer un mayor esfuerzo para apoyar y financiar a los países tradicionales de origen, que, a su vez, se han convertido en lugares de destino para los migrantes

y que afrontan los efectos no deseados de la migración con grandes dificultades.

También se debatieron los beneficios relativos de la migración para los países de origen y de acogida. Se indicó que al contratar a profesionales capacitados formados en el extranjero, en lugar de invertir en sus propios ciudadanos, los países de destino obtienen el mayor beneficio de la migración en lo que a desarrollo se refiere. De un modo más general, se señaló que los países de origen y los de destino tienen intereses diferentes, a veces encontrados, en materia de migración.

En respuesta a esto, se señaló que la distribución de los costos y los beneficios entre los países de origen y de acogida varía en función de cada caso particular. Además, se dijo que si bien los países de origen y de acogida suelen tener puntos de vista diferentes sobre la migración, también tienen cosas en común. En ese contexto, se hizo referencia a esferas como el desarrollo de capacidad, la protección regional, el retorno y la migración circular. Se recordó a los participantes que el propósito de la conferencia era determinar cuáles eran los intereses comunes de los países de origen y de acogida para progresar en materia de cooperación y coherencia política, con el fin de avanzar hacia una situación más equilibrada en beneficio de todas las partes interesadas.

Se insistió en la necesidad de lograr coherencia entre las políticas de migración y las políticas de desarrollo, no sólo en los países, sino también a nivel internacional. Un participante hizo referencia a la ardua tarea a que se enfrentan los funcionarios de migración a la hora de hacer comprender a otros organismos, en particular a los ministerios de planificación y de economía, la importancia de las cuestiones relativas a la migración y la necesidad de establecer vínculos entre la migración y el desarrollo.

Se formularon observaciones similares acerca de los programas de fortalecimiento de capacidad. Se informó a los participantes de que el desarrollo de la capacidad es un problema grave tanto para los profesionales como para los funcionarios públicos. Habida cuenta de que los programas de migración y desarrollo abarcan un amplio conjunto de cuestiones y son competencia de diferentes ministerios y organismos gubernamentales, no

resulta fácil lograr el nivel de coherencia necesario entre sus respectivos programas de fortalecimiento de capacidad. Se indicó que siempre que intervinieran distintos interlocutores en un área determinada era fundamental que se estableciera un intercambio de información abierto, se aumentara la coordinación interministerial y se aplicaran conjuntamente las políticas y los programas a nivel nacional. El documento de política “Desarrollo y migración”², elaborado por dos ministerios y adoptado como política oficial en los Países Bajos, se presentó como ejemplo de buenos resultados a la hora de mejorar la coherencia entre varios organismos gubernamentales.

Por último, varios oradores suscitaron la cuestión de cuál es el nivel adecuado al que han de formularse las políticas de migración y desarrollo: ¿bilateral, regional o multilateral? En términos generales, los participantes coincidieron en que la respuesta a los desafíos que plantean la migración y el desarrollo ha de buscarse a diferentes niveles, en función del problema de que se trate. También se subrayó la importancia de diferenciar entre qué objetivos pueden lograrse a distintos niveles. Se señaló que a nivel internacional la meta debe ser generar la disposición y el impulso políticos necesarios; para ello lo más adecuado en el contexto de la migración y el desarrollo sería centrarse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien todos los ODM tienen consecuencias de índole migratoria, ninguno de ellos menciona de forma explícita la circulación de personas. El reto, pues, consiste en determinar esos vínculos y esas referencias implícitas. En el plano regional, el centro de interés debe centrarse en el desarrollo de capacidad. Se trata de una estrategia de dos niveles que aportará los gobiernos la orientación y voluntad políticas necesarias, y la capacidad para abordar los distintos retos derivados de los problemas que plantean la migración y el desarrollo.

MIGRACIÓN Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

A pesar de su creciente alcance y magnitud, la migración internacional no figura de manera preeminente en el marco original de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Sin embargo, las comunidades de migración y de desarrollo son cada vez más conscientes de la estrecha relación entre la migración internacional y el desarrollo, como también reflejan cada vez más los documentos e informes oficiales de las Naciones Unidas sobre dichos Objetivos. La hipótesis de una relación simple de causa a efecto entre la migración y la consecución de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio simplemente no es factible. La migración puede tener una influencia directa y positiva en la consecución de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio pero también puede constituir un verdadero reto que debe encararse a fin de poder alcanzar dichos Objetivos. Un ejemplo sería el Objetivo 1 sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre. La migración puede ser la causa o puede aliviar la pobreza. Ahora bien, hay pruebas empíricas que demuestran que el incremento de la migración está favorablemente asociado a una disminución del número de personas que viven en la pobreza. ¿Cómo puede la migración servir con miras a la consecución de las metas establecidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Experto en desarrollo

Marc Keller, Consultor, PNUD

La presente sesión se consagró a examinar las relaciones entre la migración y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para entender esta relación, es fundamental determinar los efectos de las remesas en el desarrollo en general y en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular.

Las remesas son la parte de los ingresos de los migrantes que envían al país de origen, ya sea en forma de transferencias de persona a persona, o mediante asociaciones de los lugares de origen o grupos de migrantes. En la actualidad, las remesas ascienden mundialmente a unos 150.000 millones de dólares EE.UU., de los cuales unos 80.000 millones se transfieren por medio de conductos oficiales, mientras que el resto se transfiere mediante mecanismos extraoficiales. Como consecuencia del aumento de los flujos migratorios y de la mejora de los mecanismos para realizar transferencias financieras, se estima que el volumen de las remesas crece a un ritmo anual que se sitúa entre el 5% y el 15%, en función del conducto utilizado (conexión geográfica entre remitente y destinatario). La frecuencia de transferencia de remesas suele ser entre ocho y diez veces al año, y la cuantía media enviada es de unos 280 dólares EE.UU. por transacción. No obstante, hay grandes variaciones entre las transferencias realizadas a distintos países de origen. Las mayores cantidades se envían a Asia meridional, la India y el Pakistán, seguidos de América Latina y el Caribe, mientras que las remesas enviadas a África suelen ser inferiores.

Las remesas constituyen un flujo de ingresos estable e importante para los países de origen. Para muchos de los países menos desarrollados, las remesas representan una parte importante de su PIB y suponen una contribución de primer orden a la estabilidad de las economías y las monedas locales.

Las remesas pueden ser oficiales o extraoficiales. En el primer caso, se trata de transacciones realizadas a través de conductos oficiales, como bancos o casas de cambio, mediante pagos con

tarjeta, cheques y giros postales, mientras que las remesas no oficiales son fondos que se envían a través de conductos extraoficiales, como el envío de efectivo por correo postal, la utilización de servicios de mensajería privados o el uso de redes ancestrales como los sistemas *Hawala* o *Padala*. El canal a través del que se envían las remesas depende de varios factores, como la disponibilidad y el acceso a bancos y a otras entidades financieras, así como la velocidad, la eficiencia y la seguridad del sistema. De los 6.300 millones de personas que hay en el mundo, sólo 1.000 millones tienen acceso pleno a servicios financieros; 2.500 millones de personas están sub atendidas y a menudo no tienen la posibilidad de ahorrar, invertir ni de transferir dinero a través de canales oficiales, mientras que 2.800 millones se encuentran en la categoría de los más pobres y no tienen acceso al sector de los servicios financieros. Dado que la mayoría de los destinatarios se encuentra en el grupo intermedio, casi el 50% de todas las remesas son extraoficiales.

Sin embargo, en la actualidad se está produciendo un desplazamiento de los canales extraoficiales hacia conductos oficiales de transferencia de remesas, debido, en primer lugar, a la creación de servicios financieros y al mayor número de medios para realizar transferencias oficiales y, en segundo lugar, a los importantes esfuerzos encaminados a pasar de las redes extraoficiales a las oficiales en el marco de la normativa financiera de lucha contra el blanqueo de dinero y el terrorismo. Este giro ofrece la oportunidad de mejorar el proceso y reducir el costo del envío de remesas. Las comisiones por transferir dinero, que pueden llegar a representar hasta un 20% o un 25% de la cantidad total enviada, suponen un importante gasto para los migrantes, sus familias y los países en desarrollo de origen. Por consiguiente, la reducción de los gastos de transferencia de remesas es un aspecto fundamental a la hora de aumentar los efectos de la migración en el desarrollo.

Durante los últimos años determinados canales de transferencia han experimentado un importante crecimiento en cuanto al número de entidades nuevas que operan a través de ellos. Además, gracias a las nuevas tecnologías (que permiten enviar dinero por medio de Internet, tarjetas de débito, etiquetas de identificación por radiofrecuencia, teléfonos móviles y demás) ha aumentado

la competencia en determinados conductos y se ha reducido espectacularmente el coste de las transferencias de dinero. Con todo, esto no es suficiente, ya que todavía existen muchos conductos que se están dejando de lado, donde las comisiones son excesivas y faltan servicios financieros alternativos como los microahorros, los microcréditos y los microseguros, que son necesarios para que las remesas contribuyan de forma efectiva al logro de los ODM y al desarrollo sostenible.

Las remesas pueden contribuir al logro de los ODM de diversas formas. En primer lugar, se ha demostrado que las remesas guardan una relación directa con la reducción de la pobreza: más del 60% del dinero que envían los migrantes a sus países de origen se destina a alimentación, vivienda y vestido. Las remesas contribuyen a combatir la pobreza fuera del contexto de las ayudas y, en ese sentido, permiten promover la autonomía y la autosostenibilidad. Además, constituyen un medio para que las personas se ayuden a sí mismas y a sus comunidades, lo que, a su vez, mejora el autoconcepto a ambos lados del corredor migratorio.

Estudios realizados indican que las remesas tienen un efecto positivo en la consecución del objetivo de la enseñanza primaria universal. También demuestran que los hijos de los migrantes que envían dinero a sus familias están más tiempo escolarizados, ya que no necesitan ponerse a trabajar o a mendigar para mantenerse a ellos mismos o a sus familias.

También puede considerarse que las remesas contribuyen a la autonomía de las mujeres: más del 65% de las personas que reciben remesas son mujeres. Así, en la mayoría de los casos son éstas quienes deciden cómo se emplearán esos fondos esenciales.

Entre el 15% y el 20% de las remesas se destina al pago de medicamentos y de asistencia médica cuando surge la necesidad. Por consiguiente, los fondos que los migrantes envían a sus países cumplen una importante función en la mejora de la salud de sus familiares y la lucha contra la enfermedad en las comunidades locales.

Con todo, es preciso que haya más estudios que permitan comprender mejor la función que cumplen las remesas en el desarrollo y cuáles son los medios necesarios para potenciar al máximo sus efectos positivos en éste. En particular, es importante conocer mejor el mecanismo de toma de decisiones respecto de las transferencias monetarias, tanto en los países de origen como de destino. También hay que realizar más estudios sobre el destino que dan los receptores a las remesas con relación al comportamiento de gasto y de ahorro. El intercambio de información como parte de la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y triangular entre países de origen y destino, en especial respecto de las prácticas óptimas, puede ser muy beneficioso.

El PNUD desea ofrecer una plataforma Sur-Sur y un modo de trabajo a estos países, y actuar como centro general de información sobre remesas. De hecho, ya proporciona información en este campo a gobiernos, bancos para el desarrollo y ONG. La Dependencia Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD presta una atención especial al tema de las remesas y a sus efectos en el desarrollo. En ese contexto, dicha Dependencia pondrá en marcha este año un programa de “remesas para la consecución de los ODM” en colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Experto en migración

Ronald Skeldon, Miembro del Profesorado, Universidad de Sussex

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han convertido en los principios rectores de los países que se proponen erradicar la pobreza y mejorar el bienestar de la población de todo el planeta. La Declaración del Milenio, que firmaron 189 países en septiembre del año 2000, culminó en la adopción de los ODM, que engloban ocho objetivos con 18 metas específicas destinadas a lograr dichos Objetivos. Los movimientos de población no están incluidos en ninguno de los Objetivos, y no figuran ni directa ni indirectamente en las diferentes metas que servirán para evaluar los progresos realizados en la consecución de éstos.

Sin embargo, esto no significa que la migración esté completamente ausente de las perspectivas de desarrollo de la comunidad internacional: se reconoce que los flujos de población constituyen una importante fuerza de cambio en el mundo. Pero dicho esto, la exclusión de la migración de los Objetivos está justificada. La migración es uno de los factores de población más complejos, y su relación con el desarrollo es muy variable y discutida. Por consiguiente, una declaración de objetivos y metas claras, y de su consecución en los términos en que están formulados los ODM, sería muy difícil de lograr con relación a la circulación de personas. Hay casos en que sería posible establecer metas, como por ejemplo, reducir los gastos de transferencia de las remesas de los migrantes en un 80% para 2015, sin embargo su orden y magnitud no son comparables a las metas establecidas en los ODM, que se proponen, entre otras cosas, reducir la mortalidad materno-infantil, aumentar la enseñanza básica o reducir la pobreza.

Con todo, es fundamental que los gobiernos y la comunidad internacional reconozcan el hecho de que la migración está inextricablemente unida a la consecución de los ODM. Cada uno de los Objetivos guarda una relación directa o indirecta con la migración. No obstante, hoy centraremos la atención especialmente en determinar las relaciones que existen entre la migración y cuatro de los ODM: erradicar la pobreza (Objetivo 1), lograr la enseñanza primaria universal (Objetivo 2), combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Objetivo 6) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo 7).

Con respecto al primer objetivo, cabe hacer referencia a las remesas, cuya importancia para la reducción de la pobreza ya ha sido reconocida. Así, según estimaciones del Centro de Estudios del Desarrollo de Trivandrum, en el Estado de Kerala, al sur de la India, entre 1999 y 2000 los ingresos por remesas superaron los 3.000 millones de dólares EE.UU., lo que equivale al 23% del producto interior de Kerala y al 113% del gasto público. La emigración, principalmente hacia países del Oriente Medio, trajo consigo un descenso en el ritmo de crecimiento natural de la población, la disminución de las tasas de desempleo y, quizá, lo más importante, la reducción de la incidencia de la pobreza en un 12%.

Ahora bien, las remesas no son la panacea para todos los males relacionados con la pobreza. La población que migra a través de las fronteras internacionales es relativamente pequeña, y quienes atraviesan las fronteras internacionales suelen provenir de un número reducido de lugares en de los países de origen de que se trate. Por tanto, es poco probable que la migración internacional sea el factor decisivo que permita erradicar la pobreza a nivel nacional. La mayoría de las personas que migran lo hacen internamente. Por ello, al analizar la relación entre migración y pobreza ha de hacerse hincapié en los movimientos internos de población, lo que supone estudiar las relaciones que hay entre las zonas rurales y las urbanas. Es muy importante adoptar este enfoque, ya que la mayor parte de la pobreza de los países en desarrollo se concentra principalmente en las zonas rurales. Así pues, cualquier meta que consista en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día o el de personas que padecen hambre entraña algún tipo de cambio en el carácter de la relación entre campo y ciudad, y es probable que suponga una redistribución de la población hacia las zonas urbanas.

A ese respecto, debe tenerse en cuenta la meta 11, una de las tres metas establecidas para lograr la sostenibilidad del medio ambiente (Objetivo 7). La meta 11 propone mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Es previsible que dicha mejora estimule aún más la migración desde las áreas rurales hacia las urbanas.

Estudios realizados han puesto de manifiesto que la migración de las zonas rurales a las urbanas no es siempre permanente: existe una gran circulación entre estos dos sectores, en la medida en que la población del campo incorpora las oportunidades que brindan las zonas urbanas a un conjunto de actividades que contribuye a crear una estrategia de sustento diversificada y de bajo riesgo. Aun así, los movimientos de población de las zonas rurales a las urbanas, algunos a corto plazo y otros a largo plazo, han de ser reconocidos como parte integrante de cualquier intento concertado de reducción de la pobreza, por tanto, los formuladores de políticas deben establecer sus planes como corresponde.

Es importante tener presente, sin embargo, que la migración no puede considerarse un instrumento para mejorar el bienestar de los pobres, ya que sus efectos no pueden separarse de los factores económicos, políticos y sociales que dieron lugar inicialmente a la propia migración. La migración es una de las respuestas a las oportunidades disponibles y, por tanto, puede plantearse como la consecuencia de programas de desarrollo como los que pretenden establecerse a través de los ODM.

La mejora del nivel de educación es uno de los factores que, al aumentar las oportunidades disponibles, probablemente contribuya a la migración. El Objetivo 2, que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, casi con toda seguridad llevará directa e indirectamente a un mayor nivel de movimientos poblacionales. En muchos casos, serán necesarios desplazamientos diarios o semanales para llevar a los niños a la escuela. Lo más importante es que los efectos indirectos del logro de este objetivo, a saber, la generación de aspiraciones y expectativas, dé lugar a la aceleración y aumento de los flujos migratorios hacia pueblos y ciudades cercanas e incluso al extranjero.

Además de los aspectos relacionados con la migración anteriormente señalados y que, en general, tienen un efecto positivo sobre el proceso de desarrollo, los movimientos de población tienen una cara negativa. Uno de los problemas que con frecuencia se plantean en este contexto tiene que ver con la lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (Objetivo 6). Se sabe que los grupos sujetos a un elevado nivel de movilidad, como los transportistas y los profesionales del sexo desempeñan un papel decisivo en la propagación del VIH. Naturalmente, hay que reconocer que no es el movimiento de personas como tal lo que provoca la propagación del VIH, sino las conductas de alto riesgo de algunos migrantes a lo largo del camino. Así pues, es poco probable que restringiendo los movimientos de población se obtengan resultados positivos. En su lugar, ha de hacerse hincapié en la modificación de tales conductas. Lamentablemente, suele considerarse que los propios migrantes, y en especial los trabajadores por contrato, son los principales vectores de la propagación de la enfermedad. Existen muy pocos datos empíricos que indiquen que los migrantes en

general, a diferencia de algunos grupos concretos de alto riesgo que con frecuencia realizan movimientos a corto plazo, tengan una mayor prevalencia de SIDA que las poblaciones a las que pertenecen originalmente.

En conclusión, es importante que los Objetivos de Desarrollo del Milenio sean considerados en el contexto de la migración a fin de comprender los posibles efectos de las políticas aplicadas para alcanzar estos Objetivos con relación al movimiento de personas. Por tanto, hay que incluir declaraciones sobre las repercusiones de la migración en las metas de los ODM.

Dados los temores que suele engendrar la migración, tanto nacional como internacionalmente, siempre habrá la tentación de levantar barreras y tratar de reducir e incluso invertir los flujos de población. Es preciso por todos los medios resistirse a esa tentación, ya que parece probable que las políticas que acepten una mayor movilidad contribuirán en mayor medida al logro de los ODM, mientras que cualquier intento de limitar la migración, ya sea interior o internacional, tendrá el efecto de ralentizar el avance en este campo. Desde este punto de vista, la migración es un componente integrante de los ODM y de su consecución.

Comentador

Hans Timmer, Jefe del Equipo responsable del análisis de las tendencias mundiales, Grupo de Perspectivas de Economía para el Desarrollo, Banco Mundial

Cada vez hay una mayor comprensión en todo el mundo de la importancia de la relación que hay entre la migración y el desarrollo, y el Banco Mundial no es ninguna excepción, como pone de manifiesto el mayor número de artículos de investigación dedicados a la migración y las remesas. Además, desde el punto de vista operacional existe un interés creciente por diversas cuestiones prácticas y orientaciones políticas que se están discutiendo. El Banco Mundial ha puesto en marcha un programa de investigación orientado hacia la migración y, en otoño, presentará la publicación “Perspectivas Económicas Globales”, dedicada a la migración y

las remesas. La labor del Banco Mundial en materia migratoria se centra en las remesas, ya que se trata de uno de los temas más claros en cuanto a recomendaciones políticas sobre el programa de desarrollo.

En términos generales, la agenda migratoria es muy compleja: son muchas las oportunidades y los retos relacionados con el movimiento de personas, que varían de una región a otra y toman diferentes formas en función de la perspectiva adoptada. Por ejemplo, para los migrantes y sus familias, los principales beneficios de la migración son los ingresos obtenidos del trabajo en el extranjero y la mayor seguridad en los ingresos lograda mediante la diversificación del mercado laboral, mientras que los problemas a que éstos se enfrentan son la falta de información, la incertidumbre vinculada a la migración y la ruptura de la vida familiar. Desde el punto de vista de los países de origen, el efecto positivo de la migración se manifiesta en forma de remesas y transferencia de capacidades, si bien existe un riesgo asociado ya que puede producirse una fuga de cerebros si los trabajadores calificados no regresan. En los países de destino, la migración contribuye al capital humano y a solucionar problemas de escasez de mano de obra, pero al mismo tiempo el flujo de entrada de migrantes genera presiones sociales que pueden amenazar la cohesión social. Con todo, desde una perspectiva mundial, la migración es un proceso predominantemente beneficioso.

Resulta particularmente interesante examinar el vínculo entre migración y globalización en el contexto del desarrollo. La globalización ha abierto con éxito los mercados de bienes y capitales. Este proceso ha sido muy beneficioso para los países en desarrollo, cuyas economías crecieron a un ritmo superior al 6% durante el 2004 y siguen una trayectoria de crecimiento acelerado. Ese crecimiento es considerablemente mayor al de los países con ingresos altos. En la actualidad, todas las regiones del mundo, y el 80% de los países, están creciendo a mayor velocidad que durante el decenio de 1990. La globalización ha traído consigo muchos beneficios, no sólo al permitir un uso más eficaz de los recursos, sino al posibilitar la difusión de la tecnología y el desarrollo mediante políticas más efectivas. Desde un punto de vista global, la migración puede verse como una fuerza similar. La apertura de

los mercados laborales permitirá un uso más eficaz de los recursos y una mayor difusión de la tecnología.

El crecimiento derivado de la globalización ha contribuido a avanzar con miras a la consecución de los ODM, en especial aquéllos dirigidos a reducir la pobreza. Existe un vínculo positivo evidente entre las remesas y los ODM, así como entre los ODM y la migración interna: el desarrollo conlleva necesariamente el movimiento de personas de las áreas rurales a las urbanas. Sin embargo, la relación entre migración internacional y desarrollo es más ambigua.

Con respecto a la relación entre la migración internacional y los ODM, sería útil estudiar el tipo de personas que deciden migrar con relación a los obstáculos que dificultan la consecución de los ODM. Así, por ejemplo, puede distinguirse entre el objetivo de erradicar la pobreza y los objetivos que dependen de la disponibilidad de servicios, es decir, los ODM que se ocupan de las cuestiones relativas a la enseñanza y la salud. El objetivo de reducir la pobreza a la mitad, entre 1990 y 2015, ya se ha alcanzado en Asia Oriental. Casi todas las demás regiones probablemente lograrán este objetivo para 2015, a excepción del África Subsahariana, que, ni siquiera teniendo en cuenta las previsiones más optimistas, está en condiciones de lograr ese objetivo. Sin embargo, incluso en las regiones con un ritmo de crecimiento elevado, la consecución de los objetivos relacionados con la enseñanza y la salud plantea un reto importante debido a que faltan los especialistas necesarios, a menudo a consecuencia de la emigración hacia países desarrollados. Así pues, hay una tensión entre el desarrollo de las infraestructuras de servicios necesarias para el logro de algunos ODM y la migración de trabajadores calificados del Sur al Norte.

Por tanto, aunque la migración internacional es sin lugar a dudas una cuestión relacionada con el desarrollo, no está claro si también debería considerarse una estrategia de desarrollo y promoverse como tal.

Deliberaciones

Se puso de relieve la falta general de información sobre las cuestiones relacionadas con la migración, y en particular con las remesas. Se informó a los participantes que el Banco Mundial, en colaboración con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido está organizando encuestas domiciliarias en las que se han incluido preguntas sobre el uso de las remesas y otras cuestiones relativas a la migración. Con todo, sigue siendo muy difícil obtener información completa.

En este contexto, se pidieron aclaraciones respecto de las fuentes de los datos utilizados por el PNUD, en especial en lo que se refiere al flujo oficial de transferencias de remesas y a las pautas de gasto de cada familia.

En respuesta, se explicó que el Banco Interamericano de Desarrollo es actualmente la mejor fuente de datos sobre remesas. Además, recientemente se han llevado a cabo algunos estudios por parte del Banco Asiático de Desarrollo centrados en Asia Sudoriental, así como estudios esporádicos por universidades y bancos centrales, además de publicaciones de empresas encuestadoras.

Se señaló que las mejores estimaciones con relación al flujo oficial de remesas son las que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo, basadas en sus estudios de las cifras mundiales de “desfases cubiertos”: los desfases existentes en la contabilidad internacional en lo que se refiere a ayuda oficial al desarrollo e inversión extranjera directa se denominaron remesas. La cifra estimada actual del flujo total de remesas, que asciende a 150.000 millones de dólares EE.UU., se basa en una combinación de cifras del sector privado, bancos, cooperativas de desarrollo y varias universidades. No obstante, los cálculos actuales de remesas son incompletos.

Con relación a la estructura del gasto familiar, se informó a los participantes de que aproximadamente el 85% del dinero que reciben los familiares de los migrantes se destina a la subsistencia y el 15% restante se dedica al ahorro y la inversión. En este momento, no hay oportunidades que puedan aprovecharse para colocar los

excedentes de las remesas que permitan impulsar el crecimiento. Por tanto, el establecimiento de planes de inversión hacia los que puedan canalizarse los excedentes de las remesas constituye una de las áreas más prometedoras a la hora de potenciar al máximo los efectos de las remesas sobre el desarrollo. En ese contexto, existe un claro vínculo entre los microcréditos y la microfinanciación.

Abundando en el debate sobre las remesas, uno de los expertos señaló que si bien existe una relación clara entre los fondos que transfieren los migrantes y los ODM, el número de migrantes internacionales, que proviene mayormente de ciertas zonas del país, es relativamente pequeño. En consecuencia, las remesas de los migrantes internacionales se envían únicamente a determinadas zonas y, por tanto, tienen un efecto positivo para el desarrollo local, y no tanto para el nacional. Por lo general, las remesas de la migración interior tienen repercusiones más importantes.

Asimismo, se señaló que aunque el debate se había limitado en gran medida a los efectos económicos de las remesas, era importante tener presente el gran número de transferencias no financieras, es decir, de conocimientos y tecnología.

Por último, se planteó la cuestión de si la migración debería fomentarse como medio para alcanzar los ODM. Un experto señaló que la respuesta a esta pregunta dependía del contexto concreto: en algunos países, el apoyo a la migración internacional ha constituido una estrategia de desarrollo que ha dado buenos resultados. No obstante, la migración internacional no debe promoverse de forma indiscriminada como medio de alcanzar los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo, la tendencia a limitar la migración internacional y nacional actuaría casi sin dudarlo en contra del logro de los ODM. Se insistió en que esta cuestión está relacionada con el debate anterior sobre la posibilidad de encontrar soluciones universales para lograr el desarrollo.

Grupo temático

¿Puede utilizarse la migración como instrumento de reducción de la pobreza? ¿Qué alcance puede tener la migración en la

reducción de la pobreza? ¿Cómo pueden obtenerse los máximos beneficios de la migración en favor de la reducción de la pobreza?

En las presentaciones anteriores se ha subrayado la importancia de la relación entre la migración y la reducción de la pobreza, aunque también se ha puesto de manifiesto la debilidad de este vínculo en las políticas oficiales actuales. El objetivo principal de la reunión del grupo temático fue el de examinar este tema en un clima de intercambio libre de puntos de vista y experiencias entre los participantes, a fin de esclarecer la labor que realizan los distintos gobiernos para potenciar la conexión entre migración y desarrollo, analizar las políticas actuales dirigidas a aprovechar los beneficios de la migración en favor del desarrollo y reducir al mínimo sus posibles consecuencias negativas, y elaborar ideas sobre las prácticas óptimas en este campo. La finalidad de la reunión temática fue poner de relieve la diversidad de enfoques existentes respecto de la gestión de la migración con relación a la reducción de la pobreza, más que llegar a una conclusión general. A fin de disponer de un panorama completo de las diversas perspectivas sobre migración y reducción de la pobreza, se utilizaron definiciones laxas de ambos conceptos: la idea de migración incluía tanto la inmigración como la emigración, así como los movimientos internos de personas, en tanto que la pobreza se entendía no sólo como ingresos bajos, sino también en función de todas las demás dimensiones que abarcan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Reducción de la pobreza

Los participantes coincidieron en que la migración puede utilizarse como instrumento de reducción de la pobreza. En efecto, a excepción de la migración con fines de reunificación familiar o a consecuencia de desplazamientos, el movimiento de personas obedece generalmente a una estrategia de supervivencia basada en motivaciones económicas. Por tanto, a nivel individual, existe una correlación directa positiva entre la migración y la calidad de vida de los migrantes y sus familias.

No obstante, se expresaron dudas respecto de la capacidad de la migración para reducir la pobreza real. Se señaló que trasladarse al

extranjero requiere gran cantidad de recursos, por lo que no son los más pobres quienes migran. Uno de los participantes señaló que para asegurarse de que la migración contribuye a paliar la pobreza real y sirve de ayuda a los más vulnerables, es importante ofrecer ayudas económicas a los más pobres que desean encontrar trabajo en el extranjero. Estas ayudas podrían ofrecerse, por ejemplo, en forma de préstamos sin intereses o a un bajo interés.

Aunque la idea de ayudar a los más pobres que desean migrar gozó de aceptación general, también se observó que quienes no pueden permitirse tomar parte en la migración internacional a menudo participan en la migración interna o regional. Se reconoció la importancia de la migración interna y regional como estrategia de sustento para los más pobres.

Varios participantes expresaron un interés particular por la cuestión de la migración interna. Se insistió en la necesidad de estudiar formas de facilitar el movimiento de personas dentro de los países, ya sea dentro de las áreas rurales como entre los centros rurales y urbanos. Se observó que si bien la migración interna abarca muchas cuestiones similares a las de la movilidad internacional, en particular la transferencia de remesas, también entraña problemas adicionales, entre los que se encuentran la capacidad de los centros urbanos de satisfacer la demanda adicional de alojamiento, de servicios de salud y sociales, de educación y otras necesidades de infraestructuras.

Aunque los participantes reconocieron sin tener que debatir mucho la relación positiva que existe entre la reducción de la pobreza y la migración a nivel individual, se consideró que las consecuencias de la migración a nivel colectivo o nacional son más complejas, lo que llevó a un debate más animado. Uno de los participantes sostuvo que, desde el punto de vista de la teoría económica, la movilidad laboral entre países entre los que existen grandes diferencias salariales es la manera de lograr la distribución más eficiente de los recursos y, por tanto, el mejor medio para reducir la pobreza. No obstante, se señaló que aunque este argumento es válido en teoría, la realidad es mucho más compleja y para entenderla es preciso tener en cuenta las diversas consecuencias económicas, sociales y políticas para las sociedades de acogida y de origen del movimiento de personas.

Se presentaron varios ejemplos del efecto positivo de la migración sobre la reducción de la pobreza en los países de origen. Así, se informó a los participantes que en Burkina Faso, donde un tercio de su población reside en el extranjero, el efecto de la migración en la pobreza es manifiesto en la correlación positiva que existe entre las diferencias regionales en los niveles de desarrollo y la proporción de población que trabaja en el extranjero. No obstante, también se señaló que con frecuencia la migración no produce un efecto sostenido en el desarrollo de los países de origen, sino que crea economías que dependen totalmente de las contribuciones de las diásporas. Además, en los casos en que quienes abandonan el país son principalmente personas calificadas, la migración puede tener un efecto perjudicial sobre su desarrollo.

Uno de los participantes expresó una duda general acerca de la contribución de la migración a la mitigación de la pobreza a nivel macroeconómico. En concreto, se planteó la cuestión de la causalidad: se señaló que puesto que normalmente prosperan más los países de destino que los de origen, no está claro si los inmigrantes se sienten atraídos por la riqueza del país de destino o si representan una fuente de la prosperidad del país. A fin de ilustrar este punto, se hizo referencia al desarrollo económico de Alemania durante el decenio de 1950, el cual no habría sido posible sin los inmigrantes.

En respuesta, se observó que si bien la migración puede actuar de catalizador del desarrollo, como por ejemplo es el caso de las Bahamas, también genera presión en el sistema social del país de acogida. En este contexto, volvió a plantearse la cuestión de la migración entre países del Sur. Muchos países del Sur que sufren el flujo de entrada de migrantes y refugiados de los países vecinos consideran una gran carga tener que proporcionar alojamiento, servicios médicos y educación a los recién llegados. Se opinó que países como Côte d'Ivoire, Kenya o Egipto, que acogen a un gran número de refugiados y migrantes, necesitan ayudas internacionales para seguir alojando y proporcionando servicios sociales y humanitarios a los inmigrantes. La situación en estos países de destino con menores ingresos se ve exacerbada por el hecho de que muchos inmigrantes no cuentan con las capacidades necesarias para tomar parte en las actividades productivas y, por

tanto, no contribuyen al desarrollo del país o tienden en su lugar a participar en el sector no estructurado de la economía.

No obstante, se mostró acuerdo en que la migración entre países del Sur puede resultar constructiva para los países de acogida: los refugiados pueden realizar actividades productivas, por ejemplo en la agricultura, como en el caso de Côte d'Ivoire y de Angola. Además, resulta mucho más barato utilizar migrantes calificados de los países del Sur como consultores, que especialistas con similares calificaciones del Norte. La cuestión de la migración laboral calificada se planteó repetidamente durante los debates y se destacaron los posibles conflictos de intereses en este campo entre las sociedades de acogida y de origen.

Se alcanzó un consenso general respecto de que tanto los países de origen como de destino pueden beneficiarse de la migración en lo que se refiere a desarrollo, pero que con vistas a aumentar al máximo los efectos positivos de la circulación de personas y evitar sus efectos negativos es importante llegar a un equilibrio entre los intereses de los migrantes y los de las sociedades de acogida y de origen, y asegurarse de que el movimiento de personas está bien canalizado. En este marco, volvió a destacarse la necesidad de cooperación entre los países de origen y de destino.³ Los participantes coincidieron en que cuando se satisfacen los intereses de los migrantes y de los países de origen y de destino, por ejemplo, cuando se produce una escasez absoluta o relativa de mano de obra en los países de acogida y un excedente en los países de origen, la migración debe verse facilitada. Asimismo, se hizo hincapié en la necesidad de garantizar la integridad del proceso migratorio y promover una imagen positiva de la migración como motor del desarrollo.

Género

La cuestión del género fue otro de los temas que se planteó durante los debates. Se reiteró que la cifra de mujeres que participan en la migración ha aumentado hasta casi el 50% de todos los flujos migratorios. Puesto que las mujeres son agentes importantes de cambio y de desarrollo, y la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos de las mujeres son fundamentales para alcanzar los ODM, se mantuvo que deben hacerse recomendaciones específicas

sobre la cuestión de género con relación a la migración y a la reducción de la pobreza, con particular hincapié en la necesidad de proporcionar ayuda complementaria y protección a las familias de las mujeres migrantes.

Remesas

La siguiente parte del debate se dedicó a la segunda y tercera preguntas planteadas en los talleres, relativas a los efectos de la migración en la reducción de la pobreza. El debate de los medios para aumentar al máximo dichos efectos positivos estuvo dominado en gran medida por el tema de las remesas.

Se reiteró la importancia de las remesas como contribución regular, sustanciosa y anticíclica al PIB y a las reservas de divisas de los países de origen. Los expertos hicieron hincapié de nuevo en la necesidad de mejorar la recogida de datos básicos, ya que el volumen de remesas sigue estando extremadamente infravalorado, así como los servicios de remesas para los migrantes en lo que a costos y accesibilidad se refiere. Se indicó que la causa de los elevados costos de transferencia tiene su origen principalmente en la ineficiencia de los sistemas de transferencia, que en algunos casos supone la intervención de diversos agentes a lo largo del proceso, más que en los elevados márgenes de beneficios generados en el sector privado por tales transacciones. También se volvió a insistir en la necesidad de mejorar los procedimientos de transferencia y la necesaria cooperación entre países de origen y de destino de las remesas.

La cuestión de potenciar al máximo los efectos positivos de las remesas mediante la canalización de esos fondos hacia programas de desarrollo fue debatida en profundidad. De nuevo, se señaló que las remesas se dedican principalmente al consumo, lo cual, si bien tiene un efecto positivo sobre el bienestar de las familias receptoras, es muy poco lo que contribuye a generar efectos a largo plazo en el desarrollo a nivel nacional o regional. Normalmente, los ahorros de las remesas se invierten en propiedad inmobiliaria y en suelo. Aunque estas inversiones tienen un efecto económico positivo, por ejemplo en el sector de la construcción, se sostuvo que podrían lograrse mayores efectos a largo plazo si esos fondos se destinaran también a otras áreas.

Al mismo tiempo, se insistió reiteradamente en la naturaleza privada de las remesas, y se previno a los gobiernos para que no traten de obtener un control directo sobre su uso. Las remesas no deben ser consideradas como sustitutos de los presupuestos nacionales de desarrollo o de la ayuda internacional al desarrollo. En su lugar, la labor de los gobiernos dirigida a impulsar los efectos de las remesas en la reducción de la pobreza debe basarse en la creación de incentivos adecuados que motiven a los migrantes a invertir sus fondos en actividades relacionadas con el desarrollo. En este punto, se indicó que las políticas públicas deben dirigirse a la movilización de las remesas en el sentido amplio del término, que incluye todos los flujos financieros relacionados con la migración, como las inversiones y las donaciones realizadas por los migrantes.

Movilización de los recursos financieros de las diásporas en favor de la reducción de la pobreza

Se hizo referencia a las obligaciones del Estado de alto rendimiento como uno de los mecanismos que utilizan eficazmente varios países de origen para atraer los fondos del extranjero de los migrantes. Se mencionó a la India y a Bangladesh entre los países que han obtenido buenos resultados en la utilización de la deuda pública con el fin de obtener fondos para programas de desarrollo. También se dedicó parte de la atención al debate del uso adecuado de los fondos obtenidos a través de la emisión de bonos de alto rendimiento, y algunos participantes defendieron la inversión en proyectos de industrialización, en educación y en el sector público de la construcción y la creación de infraestructuras.

Alentar a los migrantes a establecer pequeñas y medianas empresas es otra de las formas de asegurar que los fondos de los migrantes contribuyen al crecimiento económico local. Además, al establecer sus propios negocios, los migrantes pueden asegurarse ingresos a largo plazo, cuestión especialmente importante una vez que deciden regresar. Se determinó que la vinculación de los fondos de los expatriados a la financiación de microcréditos locales destinados a actividades empresariales, así como el asesoramiento empresarial y la consultoría, constituyen prácticas óptimas útiles en este campo.

Otras propuestas relacionadas con los incentivos fiscales que pueden ofrecer los gobiernos a los miembros de las diásporas son las deducciones fiscales especiales. Por ejemplo, en Etiopía, a los miembros de las diásporas que desean invertir en su país de origen se les ofrece la posibilidad de abrir una cuenta exenta de impuestos entre dos y ocho años.

Uno de los expertos señaló que la puesta en práctica adecuada de los programas y sistemas de microcréditos destinados a estimular a los migrantes y sus familias a depositar sus ahorros en el sistema oficial de banca requiere la mejora del acceso a los servicios financieros locales. En general, se consideró que el acceso a los servicios financieros es uno de los aspectos importantes del desarrollo, y que la inversión en estos servicios, a diferencia de la inversión en otras áreas como la salud o la educación, produce un efecto positivo rápido y controlable.

Otra de las condiciones necesarias para la movilización adecuada de los recursos de los expatriados que se determinaron fue la de garantizar una difusión efectiva de información entre los miembros de las diásporas y sus familias sobre las opciones de inversión disponibles y los incentivos ofrecidos por sus gobiernos.⁴ Se ofrecieron varios ejemplos de prácticas efectivas en este terreno, como los servicios de información para migrantes establecidos por el Banco Nacional de Egipto o las iniciativas del Gobierno de Bangladesh para lanzar campañas de información a través de medios electrónicos y asociaciones de migrantes con vistas a proporcionar orientación financiera a los migrantes laborales. Se consideró fundamental la cooperación entre gobiernos, asociaciones de migrantes e intermediarios para fomentar efectivamente los programas de inversión de a disposición de los migrantes.⁵

En el transcurso de los debates sobre la movilización de flujos financieros relacionados con la migración en favor de la reducción de la pobreza, varios participantes señalaron la importancia de diferenciar entre diversos grupos de migrantes y de elaborar diferentes estrategias para cada una de las categorías,⁶ distinguiendo, en particular, entre migrantes ricos y pobres. Se sostuvo que los programas mencionados anteriormente, a saber, bonos del Estado, microcréditos y ventajas fiscales, benefician

fundamentalmente a una minoría de migrantes ricos, como los expatriados indios o los trabajadores chinos en el extranjero, quienes a menudo son más bien colonos que trabajadores migrantes. Por consiguiente, se propuso que los gobiernos de origen tengan en cuenta los intereses y las necesidades de este grupo particular de migrantes a la hora de idear incentivos diversos para atraer las inversiones y aumentar el ahorro proveniente de esta fuente. Se reconoció que la mayoría de los migrantes envían cantidades relativamente modestas, que generalmente son gastadas con sentido común, y que cualquier intento por parte de los gobiernos de interferir en su uso será contraproducente.

Hubo un consenso general respecto de que la condición más importante para animar a los migrantes a que inviertan en sus países de origen es la existencia de un clima económico propicio, con una inflación baja, estabilidad macroeconómica y apertura a la actividad empresarial, cuestiones que, por tanto, deberían figurar de manera destacada entre las prioridades políticas oficiales de los países de origen.

A continuación se observó que, a pesar de que los flujos financieros, y las remesas en particular, cumplen un cometido importante en la reducción de la pobreza, los gobiernos no deben limitar sus actividades a este aspecto de la migración. Además, se indicó que existe la posibilidad de que se produzca un riesgo ético con relación a las remesas: los gobiernos pueden llegar a depender excesivamente de los fondos enviados por los migrantes, desatender otros factores de desarrollo importantes y confiarse en lo que se refiere a su política de desarrollo.

Utilización de los recursos no financieros de las diásporas en la reducción de la pobreza

Se llegó a un consenso general respecto de la necesidad de emplear no sólo los recursos financieros sino también los recursos no financieros de las diásporas y de esforzarse para sustituir la fuga de cerebros por la circulación de competencias. Se insistió en que la pérdida de capital humano puede afectar negativamente a diferentes aspectos del desarrollo local, y que la adopción de medidas compensatorias para limitar la fuga de cerebros es, por tanto, un elemento necesario que hay que tener en cuenta si se

quiere la migración sirva de instrumento efectivo de reducción de la pobreza.

A este respecto, algunos países han recurrido a una política de “obligaciones”. Así, por ejemplo, en Kenya, una persona debe trabajar al menos durante dos años en el país una vez finalizados sus estudios o formación antes de poder salir a buscar trabajo en el extranjero. No obstante, se convino que la manera más efectiva no sólo de evitar la fuga de cerebros sino de permitir a los países de origen beneficiarse de la experiencia y competencia adquiridas por los expatriados durante su estancia laboral en el extranjero es facilitar su retorno, ya sea de manera temporal o permanente.

Se mencionó la migración laboral temporal como una de las formas de aprovechar las ventajas de la movilidad de los trabajadores y evitar muchos de los problemas causados por la migración permanente, especialmente la fuga de cerebros. La atención de los participantes se dirigió hacia la necesidad de facilitar el proceso de la migración laboral a través de la cooperación entre países de origen y de destino,⁷ así como mediante programas de orientación y ayuda a los migrantes. Asimismo, se señaló que la ayuda a la reintegración y los programas especiales dirigidos a los migrantes que regresan contribuyen a asegurar que sus capacidades y experiencia se utilizan en beneficio de la economía del país de origen.

También se mencionó la creación de programas que fomenten el regreso temporal de migrantes calificados como medio efectivo de facilitar la transferencia de conocimientos y la circulación de competencias. No obstante, también se señaló que los salarios de los países en desarrollo son mucho más bajos que los de los países industrializados y que, aunque algunos miembros de las diásporas pueden estar dispuestos a aceptar salarios inferiores para ayudar a sus países de origen, se precisa de la ayuda de los países de acogida y de la comunidad internacional para complementar los salarios de los profesionales que regresan, a fin de que los programas de retorno temporal sean viables.⁸

Hubo acuerdo en que con vistas a fomentar la circulación de competencias resulta útil permitir a los miembros de las diásporas circular libremente entre los países de origen y de recepción. La

doble ciudadanía que han introducido varios países como, por ejemplo, la República Dominicana, México o Egipto, es una de las formas de lograr este objetivo. La doble ciudadanía y el derecho a voto de los expatriados desempeñan también un importante papel a la hora de fomentar un sentido de pertenencia entre los miembros de las diásporas, que resulta importante de cara a mantener su participación en la vida y el desarrollo de sus países de origen. Algunos países cuentan con medidas especiales para migrantes a fin de animarles a regresar a sus países de origen o a visitarlos. En Etiopía, se emiten documentos de viaje especiales que permiten la entrada sin visado en el país a ciudadanos extranjeros de origen etíope y a sus cónyuges. El Gobierno del Irán concede a los jóvenes iraníes nacidos en el extranjero que visitan el país por un periodo de hasta tres meses la exención del servicio militar.

En general, se hizo hincapié en la necesidad comprometer más activamente a las diásporas en todos los aspectos del desarrollo local. Muchos gobiernos son conscientes de esto, y han establecido departamentos u organismos especiales dedicados a atender las necesidades de los expatriados y a mantener el contacto con ellos. Se insistió en que los gobiernos deben ver a las diásporas como asociados, más que como recursos, y que deben tratar de establecer relaciones mutuamente beneficiosas con las asociaciones de migrantes.

A lo largo de todo el debate se mencionaron diversas formas en que la colaboración con asociaciones de migrantes pueden ayudar a los gobiernos a conseguir los mayores efectos de la migración en el desarrollo, como mantener lazos con los miembros de las diásporas, ayudar a los gobiernos a determinar qué incentivos son más efectivos para atraer las inversiones de los migrantes, y elaborar y poner en marcha diversos programas de desarrollo.⁹ A modo de ejemplo, se mencionó el compromiso de las asociaciones de la diáspora de Bangladesh en la labor que desarrollan con miembros de las familias de los migrantes y para vincularlos a diversas actividades generadoras de ingresos.

En conclusión, hubo acuerdo general sobre que la migración no puede ser un sustituto de las políticas de desarrollo. Se obtendrán los máximos beneficios de la migración cuando se cumplan determinadas condiciones previas, como la liberalización

del comercio, la inversión extranjera directa, la paz y el buen gobierno, y la estabilidad económica y política. Se hizo hincapié en la importancia de la buena voluntad y la ayuda internacional a los países en desarrollo con vistas a crear este entorno propicio, fundamental para la erradicación de la pobreza y para garantizar un desarrollo sostenible.

ASOCIACIONES EN MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Obrar conjuntamente para encauzar los beneficios y riesgos de la migración con relación al desarrollo - prácticas efectivas y enseñanzas extraídas. ¿Qué papel pueden desempeñar los asociados en la facilitación, el desarrollo y la aplicación de políticas?

Perspectiva del país de origen

Karunasena Hettiarachchi, Presidente de la Oficina de Sri Lanka para el empleo en el extranjero

La colaboración entre las diversas partes interesadas que intervienen en las políticas sobre migración y desarrollo es necesaria si se quieren potenciar al máximo los efectos positivos de la migración y abordar de manera efectiva los problemas que ello conlleva.

Como ya se ha señalado anteriormente, uno de los beneficios fundamentales de la migración es su contribución al desarrollo económico y a la mitigación de la pobreza. Los ingresos de los trabajadores migrantes de Sri Lanka representan aproximadamente el 27,5% de las divisas del país. Sin embargo, los efectos económicos positivos de la movilidad internacional no se limitan a la entrada

de remesas; la migración ha creado numerosas oportunidades empresariales en el sector privado, y se ha convertido en un importante sector en Sri Lanka y en otros países asiáticos de origen. Por tanto, la migración ha desempeñado un papel positivo al aliviar el desempleo tanto a través de la emigración de trabajadores como de la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector de la migración.

Entre el 82% y el 85% de los trabajadores migrantes de Sri Lanka son mujeres, que en su mayoría trabajan como empleadas domésticas en el Oriente Medio. Como resultado, han aparecido problemas graves como, en concreto, el acoso personal y una incidencia de mortalidad relativamente alta. No obstante, los acuerdos bilaterales que ha firmado recientemente Sri Lanka con varios países de acogida han contribuido sustancialmente a reducir los casos de acoso a trabajadores migrantes. Así pues, las asociaciones entre los países de origen y de acogida constituyen un elemento importante para asegurar la protección de los migrantes.

Otros problemas relacionados con la migración en Sri Lanka son la ruptura de las familias y los problemas conexos del maltrato infantil y la malnutrición. El Gobierno ha creado y puesto en marcha varios programas sociales destinados a hacer frente a estos problemas, y ha adoptado medidas reglamentarias para reducir las malas prácticas en el ámbito de la migración.

Con todo, la creación de un programa de gestión completo y la búsqueda de soluciones efectivas para las cuestiones de migración y desarrollo requieren una coordinación estrecha entre las diferentes partes interesadas en las áreas de la migración y el desarrollo, que, en el caso de Sri Lanka, corresponden al Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. El primer paso para el establecimiento de una relación clara y de alianzas funcionales entre diferentes interlocutores es determinar su cometido y sus funciones.

Puesto que los puntos de encuentro entre la migración y el desarrollo se extienden por diferentes sectores de políticas, son varios los organismos públicos de Sri Lanka los que participan en la

alianza entre migración y desarrollo. Los ministerios de relaciones laborales y de empleo en el extranjero, de asuntos exteriores, de aeropuertos y aviación y de inmigración y emigración están vinculados directamente a las políticas de migración y desarrollo, en tanto que los ministerios de salud, educación y formación profesional, y el departamento de estadística, pueden considerarse asociados indirectos en este campo. Las principales funciones del Gobierno son de tipo regulatorio y de control. Por ejemplo, a través de la Oficina de Sri Lanka para el empleo en el extranjero, el Gobierno regula la migración laboral. Recientemente, se ha tomado la decisión de elaborar programas destinados a promover la participación de migrantes que residen permanentemente en países industrializados.

Otra función importante del Gobierno tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad de capital humano, que supone el impulso de actividades de educación y formación así como el desarrollo de servicios sanitarios y sociales.

El sector privado es otro asociado fundamental en el campo de la migración y el desarrollo. En concreto, las agencias de contratación de los países de origen y de destino cumplen una función importante en la facilitación de la migración. Otras partes interesadas del sector privado que deben integrarse en las asociaciones con vistas a aumentar al máximo los efectos de la migración sobre el desarrollo son las instituciones de turismo, comercio y formación, las compañías de seguros y los bancos comerciales.

Organizaciones internacionales como la OIM pueden contribuir enormemente a potenciar las asociaciones de migración y desarrollo con su conocimiento especializado en formulación y aplicación de políticas, mediante el apoyo a las actividades de investigación, al actuar como base de conocimientos y al ofrecer asistencia técnica en materia de educación y formación.

Por último, la función de las ONG en el fomento de la cooperación entre los diversos interlocutores en las áreas de migración y desarrollo consiste en vigilar los procesos de participación, el desarrollo social y las prestaciones de bienestar social.

Perspectiva del sector privado

Loreto Soriano, Presidenta y Directora de la Junta, *LBS e-Recruitment Solutions Corp.*, Filipinas

La migración oficial organizada bajo contrato en Filipinas nació con la promulgación del Código de Trabajo de 1974 en respuesta a la vertiginosa demanda de trabajadores filipinos en el Oriente Medio. En este código se establecen las directrices para la contratación, colocación, licencia, solución de controversias y documentación de trabajadores filipinos en el extranjero.

Este código fue concebido originalmente como medida temporal destinada a paliar el problema de desempleo que existía en Filipinas y generar divisas. Durante los años siguientes, Filipinas experimentó un crecimiento económico relativamente alto debido fundamentalmente a las remesas que enviaban los trabajadores en el extranjero. El resultado ha sido que el Código de Trabajo se ha convertido en un elemento permanente de la legislación laboral filipina.

Sin embargo, la participación del sector privado en la migración tenía plazo. Cuando se promulgó el código, éste contenía una disposición según la cual las agencias de empleo privadas se retirarían paulatinamente en un plazo de cuatro años a partir de su entrada en vigor. Aunque el Gobierno modificó el Código de Trabajo en 1978 con el fin de permitir una mayor participación de agencias privadas autorizadas en la contratación y colocación de trabajadores filipinos en el extranjero, la amenaza de la intervención estatal ha seguido siempre presente.

El sistema de políticas y normas que rigen la migración en Filipinas se ha creado de forma más intuitiva y reactiva que basada en una evaluación racional y deliberada de la realidad objetiva y de los resultados políticos previstos.

Así, por ejemplo, la Ley 8042 de la República, conocida como Ley de trabajadores migrantes filipinos en el extranjero, fue aprobada en 1995 como reacción al ahorcamiento de una trabajadora doméstica en Singapur el año anterior. Esta Ley, que regula todos los aspectos de la migración de trabajadores

por cuenta ajena, contiene muchas disposiciones que inclinan claramente la balanza en contra de los gestores de migración por contrato, y se ha convertido, por tanto, en un punto de discusión entre el Gobierno y las agencias de contratación privadas. En concreto, las agencias de contratación privadas consideran que la disposición de la ley referida a la contratación ilegal es injusta, ya que no discrimina entre agencias autorizadas y agencias ilegales, y prevé las mismas sanciones en caso de violación de la misma.

Otra disposición de la Ley de la República que causa inquietud a los empleadores extranjeros y a las agencias de contratación autorizadas es la que responsabiliza solidariamente y de manera severa a ambas partes ante cualquier reclamación de un trabajador migrante derivada de la relación entre trabajador y empleador. No obstante, debido a que la legislación laboral varía enormemente de un país a otro, esta disposición no es realista ni viable en la práctica.

Ahora bien, el aspecto más polémico de la ley de trabajadores migrantes filipinos en el extranjero lo constituyen las disposiciones relativas la desregulación y retirada gradual, que contemplan un plan completo de desregulación de cinco años respecto de las actividades de contratación, y la retirada progresiva por parte del Departamento de Trabajo y Empleo de las funciones regulatorias de la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero hasta el año 2000.

Lamentablemente, no se han llevado a la práctica las disposiciones destinadas a racionalizar las políticas que afectan al sector de la contratación en el extranjero, y el Estado sigue ejerciendo un papel regulatorio importante en el área de la migración laboral.

Un entorno político tan sumamente regulado supone muchos riesgos desde la perspectiva del sector privado, y hace que la gestión de la migración de trabajadores por cuenta ajena se convierta en un ejercicio de equilibrio muy delicado. La consecuencia es que las agencias de contratación privadas de Filipinas, que son responsables en el país del 97% de todos los trabajos en extranjero, han sido muy cautelosas a la hora de desarrollar el sector. Además, a lo largo de los últimos años, ha descendido sustancialmente el número de agencias de contratación de propiedad filipina.

Con todo, la participación estatal y del sector privado en la gestión de la migración ha evolucionado y alcanzado la madurez a lo largo de los años. Por ejemplo, el sector privado está representado actualmente en los órganos normativos y los servicios sociales, como la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA) y la Administración Social de los Trabajadores en el Extranjero (OWWA). Se ha creado un puesto de asesor presidencial de nivel ministerial sobre asuntos de trabajadores migrantes en la rama ejecutiva del Gobierno. Además, hay varios organismos consultivos tripartitos que intervienen en los debates sobre política migratoria, formados por grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales.

Treinta años después de haberse promulgado el Código de Trabajo de 1974, la migración bajo contrato no ha llevado a un crecimiento y desarrollo sostenidos en Filipinas. A pesar de que la migración ha aumentado el nivel de vida de los trabajadores migrantes y sus familias, lo cual ha dado lugar a una nueva clase media, el modelo de desarrollo que ha traído es uno basado meramente en el consumo.

Una de las razones de este estado de cosas es la ausencia de un esfuerzo deliberado por parte del Gobierno por crear programas destinados a canalizar los ahorros y las remesas de los trabajadores migrantes hacia inversiones productivas. En general, el empleo en el extranjero no se fomenta como medio para sostener el crecimiento económico y lograr el desarrollo nacional.

Recientemente, el Gobierno ha comenzado a elaborar un plan completo de reintegración que permitirá a los trabajadores migrantes que regresen utilizar sus ahorros, las capacidades adquiridas y su experiencia en la puesta en marcha de pequeñas y medianas empresas y otras actividades dirigidas a obtener beneficios. Ahora bien, deben introducirse más reformas para crear un entorno normativo propicio que sirva para aprovechar los beneficios de la migración en favor del desarrollo del país en su conjunto.

En primer lugar, debe reconocerse la migración al extranjero bajo contrato como un sector fundamental de la economía e incorporarse, como tal, en los planes oficiales de desarrollo. Cada

año, los trabajadores migrantes transfieren aproximadamente 15.000 millones de dólares EE.UU. a Filipinas a través de conductos oficiales y extraoficiales, mientras que solamente se destinan entre 200 y 500 millones de dólares EE.UU. a conseguir puestos de trabajo en el extranjero.

En segundo lugar, es necesario simplificar las normas, reglamentos y procedimientos para los empleadores extranjeros, agencias de contratación y trabajadores migrantes, a fin de aumentar la competitividad del sector privado en el mercado mundial de mano de obra. Un elemento fundamental de este proceso es la plena aplicación de la política de desregulación en el sector de la contratación en el extranjero.

También es importante que se conciban programas que permitan potenciar al máximo los beneficios del gran caudal de experiencia, conocimientos y pericia técnica adquiridos por los trabajadores migrantes en el extranjero. Los migrantes que regresan deben tener la posibilidad de ser reconocidos como formadores o consultores para escuelas, organismos públicos o el sector privado.

El fomento de la iniciativa empresarial es otro medio de utilizar la experiencia y conocimientos especializados de los migrantes que regresan en beneficio del desarrollo económico del país. Puesto que con frecuencia estos migrantes no pueden recibir préstamos para fines comerciales que les permitan establecer un negocio, es preciso que se liberalice el acceso al capital financiero.

Asimismo, es crucial aumentar al máximo la proporción de remesas que se canalizan a través del sistema oficial. A este respecto, el Gobierno debe iniciar una labor de restauración de la confianza de los trabajadores migrantes en el sistema bancario, lo cual puede lograrse a través de la reducción de los costos de las transferencias y el aumento de la velocidad y eficiencia de éstas.

Por último, debe introducirse una nueva ley completa sobre trabajadores migrantes con contrato que corresponda a la realidad económica y social actual y que declare la migración laboral un instrumento de desarrollo y mitigación de la pobreza. Unas políticas cabales y con objetivos, junto con la voluntad política, son

los requisitos clave para aprovechar las posibilidades de migración con relación al desarrollo.

Perspectiva del país de destino

Hans-Werner Mundt, Jefe del Proyecto sobre migración y desarrollo, Cooperación para el desarrollo, Alemania

En la actualidad, siguen siendo escasas las asociaciones entre migración y desarrollo. Hasta el momento, los regímenes migratorios han estado concebidos fundamentalmente en función de las necesidades e intereses de los países de acogida y, en algunos casos, de los migrantes. Por tanto, los efectos beneficiosos de las políticas migratorias existentes en el desarrollo son incidentales, en lugar de ser el resultado de un esfuerzo deliberado por tener en cuenta las cuestiones relativas al desarrollo. La falta de coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo se ve tristemente ilustrada por la continua contratación de profesionales sanitarios del África Meridional, que socava directamente los esfuerzos locales por luchar contra la pandemia del VIH/SIDA.

En un entorno progresivamente competitivo, es muy probable que las políticas migratorias se vean cada vez más determinadas si cabe por consideraciones e intereses económicos nacionales. Es preciso adoptar un enfoque multilateral si se quieren hallar soluciones destinadas a evitar la desventaja competitiva. Sin embargo, puesto que la formulación de políticas efectivas de gestión migratoria en el ámbito multilateral no parece ser una perspectiva realista de cara al futuro inmediato, es importante analizar y tener en cuenta el valor de las asociaciones como instrumentos de amplificación de los efectos de las políticas migratorias existentes sobre el desarrollo.

En primer lugar, es necesario determinar quiénes son las partes interesadas fundamentales en los procesos de migración y de desarrollo.

Los efectos beneficiosos más importantes de la migración provienen de las actividades de las comunidades de migrantes. Las

diásporas sirven de enlace entre los países de origen y de acogida y pueden ser consideradas como la parte interesada fundamental.

Uno de los problemas principales que entraña la participación de las diásporas en el desarrollo es la diversidad de las comunidades de migrantes: los migrantes no sólo están dispersos geográficamente, sino también política, social, profesional, étnicamente y demás. Asimismo, las diásporas difieren enormemente en cuanto a su grado de organización. Pero, con independencia de que los migrantes de las diásporas estén asociados o en contacto estrecho a través de numerosos clubes o iniciativas, su capacidad respecto de lo que puedan contribuir a los objetivos de desarrollo es difícil de evaluar.

A fin de establecer asociaciones con las comunidades de migrantes, es preciso realizar un análisis cuidadoso de sus diásporas respectivas. A pesar de que la cooperación con las diásporas es un tema de debate generalizado, hasta la fecha no se han realizado investigaciones de entidad sobre este tema en Europa. Las publicaciones existentes son insuficientes para diseñar un programa de cooperación focalizado, ya que se centran en los problemas de integración en lugar de ocuparse de las actividades concretas de las diásporas en sus países de origen respectivos.

Una vez que ha entendido mejor la estructura de una comunidad migrante, es necesario determinar quiénes son los asociados adecuados. La asociación de empresarios egipcios de Francfort, Alemania, o la “Casa de Egipto”, organización coordinadora de las diásporas egipcias en Alemania, son ejemplos de asociaciones que pueden intervenir en proyectos de desarrollo en representación de la comunidad migrante.

La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) está planeando encomendar un estudio para cartografiar las diásporas afgana, egipcia y serbia en Alemania. El objetivo del estudio, que finalizará en noviembre de 2005, es recabar la información necesaria para fomentar la cooperación entre la GTZ y las comunidades de la diáspora.

Puesto que se prevé que el grado de organización de las diásporas será escaso, es fundamental concebir instrumentos

que faciliten la colaboración con un grupo deslavazado de personas. Entre los medios que pueden ofrecer una solución a este problema se encuentran los periódicos especiales dirigidos a las comunidades migrantes respectivas e Internet.

Los interlocutores que pueden formar asociaciones productivas con las comunidades de migrantes son muy diversos. Las asociaciones de migrantes de carácter comercial estarán dispuestas a cooperar con las cámaras de comercio u organizaciones similares del sector privado en los países de acogida, así como con las autoridades responsables de la inversión y la privatización en los países de origen. Las organizaciones docentes de la diáspora pueden formar asociaciones con universidades y otras instituciones educativas de los países de origen y de destino.

La cooperación entre las diásporas y los gobiernos puede contribuir en gran medida a incorporar un enfoque sostenible de la gestión de la migración en las políticas nacionales. Durante la conferencia sobre el tema de la cooperación con las diásporas, se puso de manifiesto que la GTZ y la diáspora afgana en Alemania tenían varias iniciativas en los mismos ámbitos, como la sanidad, la educación y la formación. Sin embargo, no existía ningún tipo de coordinación entre sus respectivas actividades. La gestión conjunta de tales iniciativas habría permitido lograr mejores resultados para ambas partes.

Existe un creciente número de países que trata de crear asociaciones con sus comunidades de expatriados. Ahora bien, hay varios requisitos que deben cumplirse para establecer una colaboración fructífera entre los países de origen y sus diásporas, de los que el más importante es un clima de confianza mutua entre las dos partes. Con frecuencia, en los países de origen se da el caso de que, al tiempo que consideran a sus diásporas fuentes de ingresos, no les ofrecen ningún servicio a cambio. Puesto que puede llevar algún tiempo la recuperación de la confianza, las políticas públicas de este tipo pueden perjudicar la posibilidad de establecer asociaciones mutuamente beneficiosas entre la comunidad migrante y el país de origen a largo plazo.

Asimismo, es importante que las personas tengan la opción de no migrar y de construir sus vidas en el país de origen, es

decir, las personas no pueden tratarse como si fueran artículos de exportación. Por consiguiente, sería muy aconsejable que los países de origen tuvieran esto presente antes de fomentar la emigración a gran escala de trabajadores.

Por último, se necesitan medidas de política económica cabales en los países de origen para recoger los máximos beneficios de la cooperación mutua. Por ejemplo, los expatriados indios no empezaron a invertir en su país de origen hasta que se introdujeron reformas económicas fundamentales en la India y mejoró el clima para la inversión.

Comentador

Richard Black, Director del Centro de Investigación para el desarrollo sobre migración, globalización y pobreza, Universidad de Sussex

Sri Lanka y Filipinas cuentan con una enorme experiencia con relación a los aspectos positivos y negativos de la migración en el proceso del desarrollo. Su contribución tiene un interés particular, ya que tanto Sri Lanka como Filipinas han mostrado un gran interés en el tema de la migración y el desarrollo.

Hay varias partes interesadas cuya cooperación se menciona habitualmente durante los debates sobre asociaciones en migración y desarrollo. A modo de ejemplo, pueden establecerse asociaciones entre organismos de migración y de desarrollo dentro de los departamentos de la administración pública. A este respecto, resulta muy alentador que participen en este seminario especialistas en migración y en desarrollo de diversos gobiernos. La creación de asociaciones entre el Norte y el Sur es otro tipo de colaboración a la que normalmente se hace referencia por su interés especial de cara a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La cooperación entre los gobiernos y organizaciones internacionales como la OIM también suele debatirse en este contexto.

Otro tipo de asociación que reviste un gran interés en este campo, y que se ha mencionado durante la sesión, es la que se produce entre gobiernos y migrantes. En una de las presentaciones

se ha hecho referencia a la necesidad de cooperar con las diásporas en toda su extensión. Sin embargo, el problema es encontrar la entidad que pueda representar mejor a las diásporas y que sea la más adecuada para el establecimiento de asociaciones.

En la cooperación con las comunidades de migrantes cabe el riesgo de que los gobiernos consideren a los trabajadores migrantes simplemente como fuente de ingresos, en lugar de adoptar una perspectiva más amplia de la contribución que pueden realizar. Además, debe tenerse presente que el concepto de asociación conlleva necesariamente que las dos partes contribuyan. Por tanto, los gobiernos deben ofrecer apoyo a los migrantes, por ejemplo, al ocuparse de cuestiones como el acoso y la explotación de los trabajadores migrantes en el extranjero.

Los oradores han analizado también la cuestión de las asociaciones entre los gobiernos y el sector privado. En este contexto, debe insistirse en la idea de que la migración debe ser tratada sencillamente como un sector más de la economía. La cuestión principal relacionada con la cooperación entre el sector privado y el Estado hace referencia al grado de intervención pública y las áreas de intervención adecuadas. Por un lado, se ha señalado la necesidad de desregular la migración laboral y reducir la intervención del gobierno en este ámbito al limitar las restricciones nacionales a los flujos financieros, estimular actividades de iniciativa empresarial, fomentar mecanismos bancarios liberalizados y asegurar que las actividades económicas relacionadas con la migración están estimuladas mediante incentivos y no que vengan dadas desde las altas instancias.

Por otro lado, se ha sostenido que existen áreas relacionadas con la migración donde la intervención del Estado es necesaria. Hay tres cuestiones concretas que durante la sesión se ha determinado que requieren regulación pública: la acreditación de capacidades, la regulación de las agencias de contratación y la protección de los derechos de los migrantes.

Algunos tipos de cooperación que pueden tener importancia de cara al desarrollo no suponen intervención alguna por parte de los Estados, como las asociaciones entre migrantes y ONG, entre migrantes y el sector privado y entre los propios migrantes. Las

asociaciones con fines de investigación, que tienen mucho que aportar al debate, son otro ejemplo de cooperación al margen del gobierno. El Centro de Investigación para el desarrollo sobre migración, globalización y pobreza, que integra a cinco universidades y ONG es un ejemplo de asociación de este tipo.

Deliberaciones

Uno de los participantes se refirió a la observación realizada con anterioridad sobre la desintegración familiar en Sri Lanka a consecuencia de la migración masiva de mujeres, y preguntó sobre la actitud de las mujeres a ese respecto. En respuesta, se explicó que la mayoría de las mujeres que abandonan el país para trabajar en el extranjero no tienen otra opción, y que el empleo en el extranjero es la única forma de mantener a sus familias. Se está trabajando intensamente para paliar este problema. El Gobierno está creando regímenes previsionales y programas sociales a la vez que destina numerosos recursos a programas sociales para las familias de los migrantes.

Con relación a la cooperación con la diáspora de Sri Lanka en toda su extensión, se señaló que la comunidad de migrantes es muy variada, lo que hace que sea muy difícil establecer alianzas. A fin de facilitar este proceso, el Gobierno tiene intención de crear un club de diásporas que admitirá a todos los miembros de la comunidad migrante sin discriminación. Se hizo hincapié en la importancia de comprometer a las comunidades de migrantes en el proceso de formulación de políticas en materia de migración y desarrollo.

Se planteó una pregunta sobre los problemas de las asociaciones público-privadas respecto de la migración en Filipinas, y si estos problemas pueden considerarse específicos de la migración o si sólo afectan a la relación en general entre el Gobierno y el sector privado. Se aclaró que el problema general que existe con las asociaciones público-privadas es la falta de confianza. Con respecto a la gestión de la migración, se reiteró que el sector privado está interesado en un entorno más desregulado, mientras que los migrantes esperan políticas de apoyo por parte del Gobierno,

en especial con relación al aumento de oportunidades para los migrantes que regresan.

Se volvió a subrayar la necesidad de cooperación entre los distintos niveles de las administraciones públicas respecto de diversos programas de migración y desarrollo. El programa mexicano “tres por uno”, que supone la colaboración entre los niveles gubernamentales nacional, regional y local constituye un ejemplo de ello. En el marco de este programa, cada dólar que aporta un migrante a un proyecto de desarrollo se iguala con otro dólar por parte de cada uno de los tres niveles gubernamentales.

Se formuló una pregunta relativa a si hay acuerdos firmados en materia de migración laboral entre países de origen y de destino en el marco del Modo 4 del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). En respuesta, se explicó que si bien no existen específicamente acuerdos laborales en el marco de la normativa del Modo 4, se han firmado ocasionalmente acuerdos bilaterales en materia de trabajo. Asimismo, se informó a los participantes de la labor que está llevando a cabo actualmente la Universidad de Sussex para evaluar las cifras y flujos de migrantes, así como el alcance de los acuerdos oficiales destinados a regular los flujos migratorios. Esta investigación persigue dos objetivos principales. El primero es revisar el modelo de Alan Winters, según el cual un aumento de la movilidad en el mundo de un 3% a un 4% conseguido como consecuencia de acuerdos celebrados en el marco del Modo 4 del AGCS tendría un efecto positivo en la economía mundial de 150.000 millones de dólares EE.UU., repartidos aproximadamente entre los países ricos y pobres. Sin embargo, puesto que la fiabilidad de los datos empleados para generar estas previsiones es cuestionable, la Universidad de Sussex tiene previsto generar datos más fiables para obtener cifras más realistas. El segundo objetivo consiste en preparar una ronda de consultas con los gobiernos de los países de origen sobre la previsión de llegar a acuerdos de asociación en el marco del Modo 4 del AGCS que resulten beneficiosos desde el punto de vista del desarrollo. Se trata de un campo que ofrece grandes posibilidades y que aún está sin reconocer, debido en parte a que todavía no están claros los efectos de los acuerdos celebrados en el marco del Modo 4 del AGCS.

La cuestión de la migración ilegal se señaló también a la atención de los participantes. Se hizo hincapié en la necesidad de cooperación y de intercambio de información entre países de origen y de destino a fin de controlar la migración irregular.

Asimismo, se hizo hincapié en que los migrantes ilegales deben ser reconocidos como parte de las diásporas y que pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de sus países de origen. En este contexto, se planteó la cuestión de cuál debe ser la acción política adecuada respecto de los migrantes irregulares que ya están residiendo en los países de acogida; en particular, si debe preferirse una política de repatriación o una de legalización. Se señaló que los programas de repatriación que ofrecen ayuda económica a los migrantes ilegales para regresar a su país de origen raramente son efectivos a la hora de lograr sus objetivos.

La opción alternativa de conceder amnistías para regularizar a migrantes ilegales que ya están en el país y, con ello, lograr su integración en la sociedad de acogida se debatió extensamente. Las comunidades de migrantes por lo general apoyan las regularizaciones, en tanto que los gobiernos mantienen puntos de vista diversos sobre el tema. En algunos de los países de acogida, las amnistías han dado muy buenos resultados, como en el caso de los Estados Unidos respecto de los migrantes ilegales mexicanos. En otros países, como por ejemplo Rusia, esta opción política sigue debatiéndose de forma generalizada entre los diversos departamentos del Gobierno y en la sociedad civil. El argumento principal frente a los programas de regularización es el riesgo de crear expectativas y que lleve a más flujos de migración irregular. Un participante sostuvo que las amnistías fomentan de hecho más migración ilegal y crean, por tanto, más problemas para los países de origen y de destino. En respuesta, se observó que existen datos que indican que las amnistías crean flujos migratorios adicionales solamente en los casos en que se han anunciado previamente, ya que dan tiempo a que entren más migrantes en el país antes de la amnistía. Sin embargo, no hay datos concluyentes respecto de que las amnistías concedidas a las personas que estaban en el país con anterioridad a su anuncio fomenten flujos de entrada adicionales de migrantes, con la excepción de la reunificación de familiares. Se informó a los participantes acerca de la investigación que está llevando a cabo la Universidad de Sussex sobre los efectos de

los programas de regularización en el desarrollo, en particular la influencia de la regularización en la actitud de los migrantes hacia sus países de origen y el nivel de remesas que envían a sus hogares.

Algunos participantes reflexionaron sobre la participación de los migrantes en las economías de los países de destino. Según estimaciones realizadas en 2004, hay 6.000 empresarios de origen turco trabajando en diversos países europeos que contribuyen al crecimiento económico de esos países en distintos sectores. En general, se mantuvo que los gobiernos de acogida deben reconocer a los trabajadores migrantes, ya sean permanentes o temporales, como asociados en el desarrollo. Por consiguiente, los gobiernos de los países de acogida deben establecer una relación funcional con las diásporas presentes en sus territorios, lo que puede suponer estudiar opciones políticas para la integración y regularización de las comunidades de migrantes y su inclusión en el sistema social nacional.

Durante el debate se dedicó mucha atención al tema de las remesas. Se señaló que la transferencia de remesas a través de canales oficiales es con frecuencia muy cara si se compara con las rutas extraoficiales, que a menudo son también muy eficientes. Por tanto, la única forma viable de asegurarse de que se envían más remesas a través de canales oficiales es mejorar el sistema bancario, en lugar de poner freno al sistema extraoficial. Por ejemplo, la Fundación Africana para el Desarrollo (AFFORD) está negociando con varias empresas australianas y norteamericanas para ofrecer un sistema de transferencia de remesas a los trabajadores migrantes que les permita enviar cualquier cantidad de dinero desde cualquier lugar del mundo por una comisión de solamente un dólar EE.UU.

Los participantes también examinaron la incidencia de las remesas en el desarrollo. Se señaló que la importancia que se atribuye a las remesas en el discurso sobre desarrollo está sobrevalorada, al tiempo que no suele examinarse la dependencia microeconómica y macroeconómica de esos fondos de los niveles macroeconómicos y microeconómicos. Si bien el enorme volumen de remesas financieras atrae gran cantidad de atención internacional, hay otros tipos de actividades de los migrantes que

podrían ser más importantes desde el punto de vista del desarrollo. Es preciso efectuar mayores estudios para evaluar el impacto de las remesas, y otras formas de contribución de los migrantes.

Por último, un participante expresó la opinión de que una política exhaustiva sobre migración y desarrollo requiere un enfoque integral, que entraña el análisis de las raíces de la migración y la necesidad de proteger los derechos de los migrantes. No sólo es necesario ofrecer el recurso jurídico en los casos de violación de estos derechos, sino también apoyar políticas económicas y comerciales sostenibles a fin de asegurar el desarrollo socioeconómico. Es preciso que se produzcan cambios para dar a la gente la oportunidad de permanecer en sus países o, en el caso de los migrantes, de regresar a éstos. Se señaló que la migración no debe fomentarse como instrumento de desarrollo, sino que debe ser vista como parte de la batalla contra la pobreza en el contexto de la globalización.

Grupo temático

Asociaciones en migración y desarrollo: ¿Qué cosas funcionan? ¿Qué cosas no funcionan? ¿Por qué?

El grupo temático permitió a los participantes seguir debatiendo el tema de las asociaciones en migración y desarrollo iniciado previamente en la sesión. A fin de orientar el debate, se establecieron varios puntos. Se pidió a los participantes, en primer lugar, que presentasen ejemplos de prácticas efectivas de asociación con relación a la migración y el desarrollo, así como una exposición de las lecciones extraídas en este campo; en segundo lugar, que determinaran las funciones que pueden desempeñar los asociados en la formulación y aplicación de políticas, y las distintas formas en que pueden incorporarse las diferentes partes interesadas en estos procesos; y, por último, que determinaran qué enfoques permiten fomentar la confianza mutua y la voluntad de cooperación entre los posibles asociados. Si bien el debate siguió su propio curso, el grupo abordó muchas de estas cuestiones.

Establecimiento de asociaciones en migración y desarrollo

La primera parte del debate se centró en la definición del concepto de “asociación”. No se llegó a una definición común y, a medida que avanzó el debate, se puso de manifiesto que los participantes mantenían distintos puntos de vista sobre el grado y alcance de la participación de las partes interesadas en una asociación, que abarcaban desde la celebración de debates y el intercambio de experiencias entre representantes de migrantes y del sector privado a acuerdos oficiales internacionales.

Se reconoció que la migración es un proceso complejo que no puede abordarse de manera unilateral, sino que requiere una estrategia de cooperación y el reparto de la responsabilidad entre todos los asociados para que pueda canalizarse de forma efectiva. También se reconoció que debe comprometerse a un espectro más amplio si cabe de partes interesadas con el proceso de formulación y aplicación de políticas a fin de reforzar el vínculo entre migración y desarrollo y aprovechar los posibles beneficios del movimiento de personas en favor de la mitigación de la pobreza.

Se hizo hincapié en la necesidad de determinar quiénes son las partes interesadas pertinentes y de incorporarlas para poder crear satisfactoriamente asociaciones. A lo largo de todo el debate, se señaló que es preciso el compromiso y la cooperación de diversos interlocutores para abordar con efectividad las diferentes cuestiones en el contexto de la migración y el desarrollo, como las agencias locales dedicadas a diferentes aspectos de la migración y el desarrollo, los gobiernos y las autoridades municipales de los países de origen y de destino, la sociedad civil, ONG locales e internacionales, organizaciones internacionales intergubernamentales, el sector financiero y los propios migrantes.

Asimismo, se observó que para poder abordar todas estas cuestiones y problemas de forma exhaustiva e integral se requiere el establecimiento de asociaciones a diferentes niveles: subnacional, nacional, bilateral, regional y multilateral. Hubo acuerdo general respecto de la necesidad de esforzarse por alcanzar un enfoque global exhaustivo con relación al desarrollo que incluya y permita la coordinación de actividades y esfuerzos

de todos los interlocutores correspondientes con diferentes grados de compromiso.

Cooperación a nivel nacional

Varios participantes declararon que las asociaciones para la migración y el desarrollo deben iniciarse a nivel nacional. Se insistió repetidamente en la necesidad de establecer asociaciones dentro de las estructuras gubernamentales, ya que la falta de coordinación llevará a incoherencias en el trabajo de las diversas unidades gubernamentales responsables de la iniciación y aplicación de políticas y programas en materia de migración y desarrollo. Se observó que los distintos organismos públicos pueden mantener puntos de vista y prioridades diferentes respecto de un mismo asunto, lo que hace que resulte difícil llegar a una coordinación política eficiente. Por ejemplo, durante los decenios de 1950 y 1960, la agencia canadiense de desarrollo mantenía un programa de becas dirigido a estudiantes extranjeros para realizar estudios universitarios y de postgrado en el Canadá. Ahora bien, debido a que muchos de los beneficiarios no abandonaban el país una vez finalizados los estudios, el programa fue cancelado. Las conversaciones posteriores entre los organismos de inmigración y de desarrollo para asegurar el retorno fracasaron, ya que la agencia de desarrollo no estaba dispuesta a aceptar el requisito de que todos los estudiantes becados tuvieran que firmar un compromiso de retorno a sus países.

No obstante, también se señalaron algunos ejemplos de cooperación interna fructífera, como por ejemplo la colaboración interministerial para la gestión de la migración en el Senegal o la cooperación para luchar contra la migración ilegal entre la autoridad nacional de extranjería, la oficina nacional para los refugiados y el departamento de policía de fronteras de Rumania.

Los participantes mencionaron varios ejemplos de asociaciones de ámbito nacional, como las establecidas entre gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil y ONG locales. Se destacó el papel activo que desempeñan las ONG y la sociedad civil a la hora de abordar diversas cuestiones relativas a la migración y el desarrollo. En Filipinas, el Senegal y el Irán ya existen

asociaciones constructivas y un diálogo regular entre gobiernos y ONG. No obstante estas experiencias positivas, también se reconoció la necesidad de desarrollar en gran medida este tipo de cooperación.

A continuación se planteó la cuestión de las asociaciones entre los organismos públicos y el sector privado, especialmente el caso de las agencias de contratación. Se mantuvo que las agencias de contratación tienen que desempeñar un cometido fundamental en la protección de los derechos y el bienestar de los migrantes y en la gestión de regímenes de migración temporal. Con relación a esto último, las agencias de contratación pueden ser decisivas a la hora de asegurar el retorno de los trabajadores migrantes y, por tanto, contribuir a contrarrestar la fuga de cerebros. En Filipinas, donde el 97% de los trabajadores parten al extranjero a través de agencias de contratación privadas, existe una colaboración activa entre el gobierno y estas agencias en todas las áreas mencionadas anteriormente.

La falta de confianza, tanto por parte de las autoridades públicas como del sector privado, fue considerada el principal obstáculo para el establecimiento de una relación constructiva entre estas dos partes interesadas. No obstante, uno de los expertos observó que la situación ha ido mejorando gradualmente a lo largo del último decenio, y manifestó su esperanza de que el proceso de creación de confianza mutua siga avanzando.

Cooperación interestatal

Uno de los principales temas de debate fue la cooperación interestatal. Se sostuvo que las asociaciones bilaterales, regionales y multilaterales entre gobiernos pueden contribuir enormemente a aliviar muchas de las preocupaciones relativas a la migración y el desarrollo, y potenciar al máximo los efectos positivos del movimiento de personas.

Cooperación entre países de origen y de destino

Se hizo hincapié en la importancia de las asociaciones entre países de origen y de destino.

Varios participantes comentaron que uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la cooperación interestatal es la falta de voluntad política. En este contexto, se expresó preocupación por el hecho de que muchos de los países tradicionales de acogida sufren actualmente “fatiga migratoria” y siguen cada vez más una política de restringir los flujos de entrada de personas. En respuesta, uno de los especialistas señaló que, si bien durante el decenio de 1970 los países desarrollados trataron en efecto de detener la inmigración, hoy en día la situación es mucho más compleja. Pese a que los países industrializados todavía tratan de limitar algunas formas de inmigración, también son muy conscientes de la necesidad de entrada de migrantes, habida cuenta de su situación demográfica actual y prevista. Por tanto, son muchas las posibilidades de diálogo que existen para establecer asociaciones interestatales en favor de la migración y el desarrollo.

Con todo, los participantes también estuvieron de acuerdo en que, a pesar de que se han logrado algunos progresos, todavía no se ha llegado a una colaboración verdadera y práctica entre los Estados, y que debe alimentarse cuidadosamente la confianza entre los gobiernos. Se hizo hincapié en la necesidad de encontrar puntos comunes para el acuerdo político y de trabajar por establecer una confianza mutua entre los países, disipando cualquier duda o preocupación que puedan tener los gobiernos, así como la importancia de que se produzca una comunicación efectiva entre los gobiernos, ya que sin un entendimiento mutuo es imposible lograr la cooperación.

Se insistió en que las asociaciones entre países de origen y de destino deben basarse en el principio de la responsabilidad compartida. Al tiempo que se propuso que los países de origen modifiquen su enfoque respecto de los problemas que plantea la migración y traten de ofrecer un buen gobierno, hubo muchos comentarios con relación a la necesidad de que los países de destino reconozcan su responsabilidad al fomentar el proceso de desarrollo.

Durante el debate sobre el papel de las asociaciones entre países de origen y de destino, se dedicó una atención considerable al tema de facilitar la migración laboral regular. Uno de los casos

de cooperación mutua beneficiosa en este campo al que se hizo referencia es un acuerdo relativo a la migración de trabajadores agrícolas holandeses al Canadá, firmado entre los Países Bajos y el Canadá durante el decenio de 1950. Este acuerdo satisfacía los intereses de ambas partes, ya que, en aquel momento, había escasez de trabajadores agrícolas en el Canadá y un exceso de oferta en los Países Bajos.

Se señaló que las asociaciones destinadas a crear canales de migración regular tienen una pertinencia directa de cara a contrarrestar la migración irregular, ya que ésta es una reacción a los obstáculos que existen entre la demanda y la oferta de mano de obra extranjera en varios países. Así pues, se reconoció que la facilitación del movimiento ordenado de personas cumple una función importante en la solución de este problema. Algunos participantes mencionaron también otras avenidas posibles para la establecer la cooperación interestatal en la lucha contra la migración irregular, a saber, la adopción de medidas conjuntas destinadas a mejorar el control de fronteras y el intercambio de información.

Al tiempo que reconocían la importancia de facilitar la migración regular, los participantes hicieron hincapié en la necesidad de hacerlo de modo que los efectos del movimiento de personas en el desarrollo sean máximos. En este punto se planteó la cuestión de la migración laboral temporal. Varios participantes destacaron las ventajas de la migración no permanente para el desarrollo. La migración temporal contribuye a evitar la fuga de cerebros, a la vez que garantiza los beneficios de las remesas y el desarrollo técnico mediante la circulación de competencias. Se observó que la migración temporal también resulta muy atractiva para algunos países de acogida, ya que proporciona la flexibilidad suficiente como para satisfacer las exigencias del mercado laboral. Su carácter de corto plazo también permite evitar los problemas complejos que supone la integración a largo plazo de los migrantes en las sociedades de acogida. Como consecuencia de ello, es más probable que los países de destino estén dispuestos a celebrar acuerdos relativos a programas de migración temporal.

Se mencionaron varios ejemplos de cooperación provechosa entre países de origen y destino en el campo de la migración laboral

temporal. De particular interés fueron los programas de migración laboral agrícola que están en marcha en el Canadá, basados en un acuerdo bilateral con México y un acuerdo multilateral con varios países del Caribe. El Irán también está negociando acuerdos de migración laboral temporal con 40 países diferentes, entre los que se incluye un acuerdo para enviar trabajadores calificados, como médicos y personal médico, a Sudáfrica.

Otros ejemplos de consultas y cooperación mutua entre países de origen y destino que contribuyen a evitar los flujos de salida de trabajadores calificados necesarios para las economías nacionales y a facilitar la transferencia de conocimientos son la contratación ética, la asistencia a los países de origen en la planificación de la emigración, y el fomento del retorno de los migrantes, ya sean permanentes o temporales.

Otro problema que se reconoció que requiere una colaboración estrecha entre los países de origen y de acogida es la protección inadecuada de los derechos y el bienestar de los migrantes. Se previno a los participantes frente a la posibilidad de pasar por alto la dimensión humana de la migración cuando se debate acerca de su impacto económico. Se insistió en que el respeto a la dignidad y los derechos humanos de los migrantes legales e ilegales debe ser la piedra angular de cualquier estrategia en materia de migración.

Entre las prioridades del Gobierno filipino se encuentra el bienestar de los migrantes, y ha establecido relaciones bilaterales con muchos países de destino con el fin de reforzar la protección de los derechos de sus nacionales que trabajan en el extranjero, las condiciones de empleo y los procedimientos de documentación.

También se examinó la creación de asociaciones mediante la cooperación entre países con diferentes grados de desarrollo y de capacidad para encauzar la migración. Se hizo referencia a las ayudas prestadas por Suecia y Dinamarca al Gobierno rumano para crear su estrategia nacional de migración, documento donde se estipulan los principios generales y las directrices que determinan la política de Rumania en materia de admisión, readmisión y estancia de migrantes, así como otros temas conexos. Un ejemplo más general de este tipo de cooperación es el programa “AENEAS” de la UE destinado a ofrecer asistencia financiera y

técnica a terceros países, con el fin de contribuir a sus esfuerzos por asegurar una gestión más efectiva de la migración y de cuestiones relativas al asilo. Este tipo de cooperación tiene particular interés para el ámbito regional, ya que la falta de medios para gestionar la migración en algunos países puede socavar la capacidad de toda la región para ocuparse efectivamente de las cuestiones relacionadas con la movilidad de personas.

Cooperación Sur-Sur

Varios participantes expresaron su preocupación por el hecho de que el debate sobre cooperación interestatal se centrara principalmente en las relaciones Norte-Sur. Se insistió en que el volumen de flujos migratorios entre países del Sur supera con creces a la migración Sur-Norte, y se destacó la importancia de las asociaciones entre países del Sur. Los países del Sur comparten muchos de los problemas relacionados con la migración y el desarrollo, y saldrían ganando si adoptaran una estrategia de colaboración al tratar de solucionarlos. Varios participantes manifestaron que las asociaciones regionales entre los países del Sur deben encaminarse a la armonización de políticas migratorias y al establecimiento de una posición común respecto de la cooperación con los países de destino.

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) fue mencionada como uno de los marcos de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, las asociaciones existentes entre los países del Sur se enfrentan a numerosos problemas, y es preciso desarrollar más este tipo de cooperación. La participación de otros grupos regionales interesados, como la Unión Europea, en los mecanismos de consultas para el establecimiento de asociaciones entre países del Sur se mencionó como una forma de entablar la cooperación Sur-Sur.

Asociaciones entre gobiernos y organizaciones internacionales

En este contexto, se planteó el tema de la cooperación entre Estados y organizaciones internacionales. Las organizaciones internacionales cumplen un cometido importante de cara a establecer y reforzar asociaciones entre gobiernos. Las organizaciones internacionales pueden actuar de mediadoras entre

países de origen y países de destino, así como entre países dentro de una misma región, lo cual es fundamental en situaciones donde la confianza entre los países involucrados es escasa.

Muchos participantes destacaron la importancia de las asociaciones entre organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales y gobiernos a la hora de fortalecer la capacidad de los Estados para abordar las cuestiones relativas a la migración y el desarrollo de forma cooperativa. Se mencionó la labor que realizan la OIM, la OIT, el ACNUR y el PNUD, así como la Reunión Consultiva Mixta sobre Asia Central, la Federación de Rusia, el Afganistán y el Pakistán, auspiciada por la Comisión Europea y materializada por la OIM. Este último programa ofrece asistencia técnica en la gestión de la migración a los países participantes, y su finalidad es estimular el diálogo sobre migración dentro de la región y entre los países de la región y los Estados miembros de la Unión Europea. Asimismo, se hizo referencia al Sistema Integrado de Información para Migrantes (IMIS), proyecto financiado por el Gobierno italiano y ejecutado por la OIM, destinado a facilitar la coordinación intergubernamental entre Italia y Egipto y a fomentar el papel de los migrantes como agentes de desarrollo en sus países de origen. Se ofrecieron muchos otros ejemplos de cooperación entre organizaciones internacionales y gobiernos.

Se hizo hincapié en la necesidad de establecer asociaciones entre organizaciones internacionales y gobiernos con el fin de intercambiar datos sobre cuestiones de migración y desarrollo, ya que gobiernos y organizaciones internacionales diversas recaban datos relacionados con el movimiento de personas. El intercambio de información es importante con vistas a obtener datos exhaustivos y precisos sobre asuntos como los flujos de remesas y la participación de las diásporas en actividades relacionadas con el desarrollo, fundamental para mantener la labor de los gobiernos encaminada a formular y aplicar políticas efectivas destinadas a reforzar los vínculos entre migración y desarrollo.

La cooperación entre organizaciones internacionales y países de origen y de destino fue reconocida como un medio efectivo para crear programas de retorno temporal, instrumento importante para contrarrestar la fuga de cerebros.¹⁰ Un ejemplo de este tipo

de cooperación es el programa “Migración para el Desarrollo en África” (MIDA), programa de fortalecimiento de capacidad lanzado por la OIM con el fin de movilizar las competencias adquiridas por los nacionales africanos en el extranjero en beneficio del desarrollo de África mediante el fomento del retorno temporal de migrantes calificados a sus países de origen. Este programa representa una asociación de base amplia en la que participan la OIM, organismos subregionales como la CEDEAO, los gobiernos de los países participantes y agencias de empleo del sector privado. Otro programa concebido para invertir la fuga de cerebros mediante la facilitación del retorno temporal de los profesionales es el de “Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados” (TOKTEN) lanzado por el PNUD.

Asociaciones entre gobiernos y organizaciones de migrantes

Se insistió reiteradamente en que para garantizar el éxito de los programas de retorno temporal es necesario esforzarse por facilitar la migración circular y establecer una cooperación efectiva con las diásporas para movilizar los recursos financieros y no financieros de los migrantes. Se convino en que los migrantes cumplen un cometido fundamental en el proceso de desarrollo.¹¹ Aparte de contribuir directamente al desarrollo de los países de origen y de destino, los migrantes pueden servir de puente y de vehículo para impulsar el entendimiento entre los países concernidos.

No obstante, también se insistió en que para materializar en desarrollo todo el potencial de las diásporas es necesario que los gobiernos traten a los migrantes como asociados de verdad, lo que apela al diálogo con las comunidades de migrantes, ser receptivos a sus intereses y necesidades y estar abiertos a sus propuestas. Se mostró cierta inquietud porque en el discurso sobre migración y desarrollo predomina el debate *sobre* los migrantes, en lugar de que se entable un diálogo fructífero *con* los migrantes. A este respecto, se apeló a la participación activa de las diásporas, como asociadas en favor del desarrollo, y de las organizaciones de migrantes en conferencias como la que estaba celebrándose.

El recelo mutuo entre migrantes y gobiernos volvió a considerarse como el principal obstáculo a la creación de alianzas

entre las asociaciones de migrantes y los gobiernos. El primer paso para establecer una cooperación efectiva es superar este problema.¹² Los participantes estuvieron de acuerdo en que los gobiernos deben llevar la iniciativa en el proceso de establecer la confianza. Deben ser transparentes en lo que respecta a sus objetivos y estrategias de desarrollo, y esclarecer el cometido de las organizaciones de migrantes en este proceso. Las asociaciones de la diáspora deben tener la oportunidad de participar en los programas de desarrollo, desde la definición del proyecto a su ejecución y seguimiento.

Para los gobiernos, trabajar con las diásporas a menudo resulta una tarea ardua debido a la estructura, diversidad y carácter voluntario de las asociaciones de migrantes. Se subrayó el papel de las organizaciones internacionales y las ONG en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para colaborar con efectividad con las asociaciones de migrantes.

El programa “Iniciativa Ciudadano tres por uno”¹³ del Gobierno mexicano fue mencionado como ejemplo afortunado de cooperación entre migrantes y el Gobierno a escala nacional, regional y local. Además, se presentó a los participantes un ejemplo más concreto de la participación activa de los migrantes en el desarrollo de la provincia de Zacatecas, que incluye proyectos como la restauración de la catedral local, la construcción de escuelas y el establecimiento de una destilería de Tequila. Estos programas entrañan la cooperación entre los migrantes, el gobierno local y la universidad local, que ha llevado a cabo estudios de viabilidad de los proyectos. La participación de los migrantes en todas las fases de los proyectos y su compromiso como asociados co-responsables se presentó como clave del éxito de estos programas.

Los ejemplos anteriores y otras contribuciones de los participantes pusieron de relieve el papel de los gobiernos locales como asociados importantes en los proyectos de desarrollo.¹⁴ En el Senegal, los programas de desarrollo de las zonas rurales se establecen a través de alianzas tripartitas entre las localidades, las asociaciones de migrantes y las oficinas municipales regionales. Se expresó un interés general con relación a las asociaciones en las que intervienen autoridades municipales, ayuntamientos y gobiernos regionales.

En este contexto, se debatieron las posibilidades que puede ofrecer el hermanamiento de ciudades o pueblos. Muchas ciudades de los Estados Unidos, China, Taiwán, Corea y el Japón han establecido acuerdos de hermandad. Uno de los objetivos principales de los acuerdos de hermanamiento es ofrecer canales para migración laboral. Se señaló que las agencias de empleo privadas tienen un interés particular en la celebración de estos acuerdos; ahora bien, la puesta en práctica de estos programas se ve limitada por las políticas existentes en los países que reciben la mano de obra.

Otro tipo de asociación que se debatió es la cooperación entre gobiernos, asociaciones de migrantes e instituciones financieras. Se indicó que es importante concienciar al sector financiero respecto del potencial del mercado de las remesas si se quieren mejorar los servicios financieros al alcance de los migrantes, en particular las transferencias de remesas y los microcréditos. Así, por ejemplo, con vistas a aumentar la eficiencia y reducir los costos de transferencia de las remesas, el Gobierno etiope ha creado un comité interministerial en el que participan representantes del banco nacional del país y de instituciones bancarias comerciales.

Asociaciones no gubernamentales

Se mencionaron varios tipos de asociación entre migración y desarrollo donde no intervienen los gobiernos, como la cooperación entre organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de migrantes. La Organización de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo Internacional (NOVIB) es una de las ONG que trabaja en apoyo de asociaciones de migrantes y refugiados de diversas formas, entre otras a través del fortalecimiento de la capacidad y la ayuda económica a asociaciones de migrantes que gestionan proyectos de cooperación en el país de origen, la celebración de reuniones internacionales de expertos para asociaciones de las diásporas sobre cuestiones relativas a la migración, las remesas y el papel de los migrantes en el desarrollo, y la colaboración con otras instituciones y organismos multilaterales para atraer la participación de las asociaciones de migrantes hacia diversos proyectos emprendidos por esas instituciones.

La cooperación entre migrantes es otro tipo de asociación para la migración y el desarrollo donde no siempre intervienen los gobiernos. Normalmente, las asociaciones entre migrantes se forman con la finalidad de organizar actividades empresariales conjuntas. En el Irán, se crearon 25 canales de televisión internacional por satélite para expatriados mediante la cooperación entre migrantes.

Además, se hizo referencia a las asociaciones entre agencias de contratación del país de origen y agencias similares o empleadores de los países de destino. Este tipo de alianzas ya existe, como por ejemplo entre las agencias de empleo filipinas y las empresas extranjeras que contratan nacionales filipinos.

Requisitos fundamentales para una cooperación fructífera

En general, muchos participantes defendieron el establecimiento de asociaciones incluyentes, de base amplia, que permitan reunir a una gran diversidad de partes interesadas.

Se coincidió en que sólo podrá lograrse una cooperación efectiva si todos los asociados están verdaderamente interesados en colaborar y contribuir al logro de un objetivo común. Por tanto, será útil idear incentivos para que todas las partes interesadas que corresponda decidan cooperar en favor de la migración y el desarrollo.

Un requisito para conseguir una cooperación fructífera que fue mencionado en numerosas ocasiones durante el debate es el de la confianza mutua entre los asociados. La falta de confianza entre los gobiernos de los países de origen y de destino, entre los gobiernos y los migrantes y entre los gobiernos y el sector privado fue reconocida como un impedimento fundamental para el establecimiento de asociaciones fructíferas entre estas partes interesadas. Entre las propuestas que se ofrecieron para abordar este problema se encuentran la institucionalización de las asociaciones y un diálogo abierto constante entre los interlocutores correspondientes, a fin de superar las ideas falsas existentes.

Por último, se hizo hincapié en que, a la vez que se mantiene el carácter voluntario de la cooperación en materia de migración

y desarrollo, resulta fundamental que a la hora de establecer asociaciones se definan claramente las funciones de cada asociado, de forma que se asegure el sentido de pertenencia.

PERSPECTIVAS PARA ALENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LA DIÁSPORA EN EL DESARROLLO DEL PAÍS DE ORIGEN – POLÍTICAS, PRÁCTICAS EFECTIVAS Y ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

¿Tienen las diásporas un impacto en el desarrollo? ¿Qué pueden hacer? ¿Cómo lo hacen? ¿Tienen realmente un impacto? ¿Por qué? ¿En qué se diferencia de la asistencia al desarrollo y de otras aportaciones? ¿Cuáles son los obstáculos, expectativas y retos? ¿Cómo pueden los organismos de desarrollo alentar la participación de las diásporas como recurso para el desarrollo?

Perspectiva de un país de origen

Mario Roger Hernández Calderón, Director General de Atención a la Comunidad en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador

La temática de migración y desarrollo es de innegable importancia en el mundo actual, cada vez más global. Las diásporas pueden desempeñar un papel fundamental en los procesos de desarrollo de los países de origen, tránsito o destino. Aunque el grado de participación de las diásporas en el proceso de desarrollo nacional varía de un país a otro, es importante que esta variable sea tenida en cuenta en el análisis general del nexo entre migración y desarrollo.

Esta presentación se centra en algunas de las experiencias más importantes sobre la migración salvadoreña y en los nexos de ella con el desarrollo. La perspectiva salvadoreña puede tener un interés especial en este contexto, ya que las diásporas son particularmente importantes para el país. El Salvador tiene una población nacional más bien pequeña, pero una diáspora relativamente grande: en el país residen aproximadamente 6,1 millones de personas y hay 2,5 millones de salvadoreños que viven en el extranjero. La tendencia migratoria se inició hace unos 20 años, y se ha dirigido principalmente hacia los Estados Unidos. En la actualidad, cerca del 90% de los salvadoreños migrantes se concentra en los Estados Unidos.

La migración ha afectado a todas las esferas de la vida de El Salvador, provocando cambios a nivel personal y familiar y transformando las estructuras económicas, sociales y políticas. Muchos de estos cambios están directamente relacionados con las actividades de la diáspora. Puesto que el 20% de la población de El Salvador vive en el extranjero, el país en su conjunto no puede concebirse como algo ajeno a la influencia de las comunidades migrantes.

En la esfera económica, las remesas son quizá el canal más obvio de entre los diversos canales a través de cual las diásporas participan en el desarrollo del país. En 2004, las remesas representaron el 16% del PIB en El Salvador, superando la inversión extranjera directa, los fondos de cooperación internacional y los ingresos por exportaciones. Las remesas han tenido una fuerte repercusión positiva en el bienestar de las familias y en el desarrollo de la estructura económica.

El Gobierno de El Salvador ha realizado un esfuerzo considerable por asegurar que estos fondos tienen consecuencias positivas a corto y a medio plazo. No obstante, todavía es mucho lo que queda por hacer para mejorar la eficiencia y reducir los costos de las transferencias de remesas, así como para desarrollar el marco económico con el fin de aumentar al máximo sus efectos.

La diáspora contribuye enormemente al desarrollo del país a través de inversiones, en particular a nivel regional y comunitario. Sin embargo, es preciso un mayor desarrollo y fomento de los mecanismos de inversión si se quiere que la contribución de la diáspora tenga un efecto duradero en la economía de El Salvador.

El compromiso de las comunidades de migrantes ha llevado también al crecimiento rápido de varios sectores económicos, como los del transporte aéreo y turismo, las telecomunicaciones, y la producción y comercio de bienes de consumo demandados por los migrantes, conocido como “comercio de productos nostálgicos”.

La incidencia de la diáspora en El Salvador no se limita al sector económico. Los migrantes tienen una enorme influencia en el proceso de toma de decisiones de los familiares que se quedan en el país, y afectan a la participación política de los ciudadanos. Este aspecto de la participación de la diáspora no se ha estudiado suficientemente hasta el momento, y requiere mayores investigaciones. La diáspora también trata de influir directamente en la toma de decisiones políticas a través de las asociaciones de migrantes, que desarrollan un papel particularmente activo a nivel local.

La diáspora se encuentra con diversos obstáculos a la hora de participar en el proceso de desarrollo de sus países de origen. Por ejemplo, a menudo encuentran problemas para establecer un diálogo institucional con sus países de origen. La creación de un espacio institucional adecuado para las comunidades que viven en el extranjero es una tarea muy ardua, ya que deben abarcarse varias áreas políticas para atender las necesidades de la diáspora, como las políticas sociales y del bienestar, los programas de ahorro e inversión y las políticas en materia de trabajadores calificados.

A fin de hacer frente a éste y otros retos y facilitar la vinculación de la diáspora al desarrollo del país, el Gobierno de El Salvador introdujo un programa, “Salvadoreños en el exterior, socios estratégicos del Progreso”, cuya finalidad es crear un sistema integral de políticas que engloban multitud de cuestiones de interés para los migrantes.

En línea con este programa, el Gobierno Salvadoreño ha introducido algunos cambios institucionales. En primer lugar, se ha creado un Viceministerio de Relaciones Exteriores para los salvadoreños en el exterior, en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de atender las necesidades de la comunidad de salvadoreños en el exterior y desarrollar el componente de la política exterior salvadoreña orientado hacia las diásporas en el extranjero. En segundo lugar, se ha atraído la participación de diversos organismos públicos y organizaciones no gubernamentales para crear un marco institucional más amplio con el fin de apoyar a los migrantes salvadoreños y permitirles que entablen relaciones beneficiosas con su país de origen. Como consecuencia, son varias las cuestiones a las que se atiende, en particular los servicios consulares, los derechos humanos y la asistencia jurídica en los países de destino, la reunificación familiar, la identidad nacional, las remesas, y el desarrollo local y la asistencia social y humanitaria.

En el marco del Viceministerio de “salvadoreños en el exterior”, el Gobierno convocó a la diáspora a un foro presidencial. Este encuentro tuvo lugar en noviembre de 2004 y a él acudieron más de 600 líderes de todo el mundo. Los objetivos principales del foro fueron conocer las necesidades, expectativas, puntos vista y preocupaciones de la diáspora, y entablar un diálogo constructivo con las comunidades de migrantes con vistas a hacerles partícipes activos del proceso de desarrollo. Durante el foro, se elaboraron varias iniciativas económicas, sociales y culturales.

Uno de los resultados del foro fue la creación de una cartera de proyectos de inversión para las comunidades de migrantes. Estos proyectos darán la oportunidad a las empresas salvadoreñas de ampliar el alcance sus exportaciones más allá del “comercio de productos nostálgicos”. A fin de sacar las industrias salvadoreñas a los mercados de fuera del país y propiciar espacios de encuentro

entre comerciantes y distribuidores, se decidió la organización de Ferias de Productos Exportables. Además, estos productos se exhiben en sitios Web especializados, que también contienen la información necesaria para extranjeros y ciudadanos del país sobre la manera de realizar inversiones y hacer negocios con El Salvador.

Otra área política importante es la dedicada a facilitar el intercambio de experiencias con la diáspora. El conocimiento y la experiencia se encuentran entre los activos fundamentales de las comunidades de migrantes y son cruciales para asegurar que las políticas del Gobierno se orientan a la utilización de estos recursos.

Los proyectos de desarrollo local que reciben el apoyo de la diáspora cumplen un papel importante en el desarrollo del país. Más de 350 asociaciones de migrantes salvadoreños participan con ayudas directas al país. Con vistas a facilitar este proceso, El Salvador ha establecido el programa “Unidos por la Solidaridad” en colaboración con los gobiernos locales y la diáspora. En el contexto de este programa, el Gobierno ofrece a las asociaciones de migrantes fondos financieros que pueden ser complementados con sus aportes económicos. El programa lleva tres años en funcionamiento y ha movilizado más de 15 millones de dólares EE.UU., que se han empleado en 57 proyectos ejecutados en diferentes partes del país. Entre los proyectos se encuentran la construcción de escuelas y hospitales y de centros deportivos, sanitarios y culturales.

El Salvador ha hecho de la migración y la cooperación con las diásporas una de sus prioridades políticas. Si bien ha logrado ciertos éxitos en esta área, el Gobierno sigue enfrentándose a importantes retos. Para comprender plenamente el impacto y el potencial de las comunidades de migrantes deben llevarse a cabo investigaciones más profundas centradas específicamente en la diáspora, sus características y su relación con las necesidades de desarrollo.

Perspectiva de un país receptor

Colette Metayer, Asistente del Embajador Delegado al Co-desarrollo, Francia

El desarrollo es un proceso complejo que requiere la cooperación entre diferentes partes interesadas, como los gobiernos de los países de origen y de destino, la sociedad civil, las comunidades locales y las comunidades de migrantes, por mencionar algunas. La política de desarrollo de Francia hace especial hincapié en el papel que desempeñan las diásporas en este proceso multifacético.

El planteamiento de Francia en lo tocante al desarrollo se basa en la idea de “desarrollo conjunto”. El desarrollo conjunto, o cooperación para el desarrollo, se basa en el principio de que los migrantes son agentes importantes del proceso de desarrollo de los países de acogida y que su contribución debe reconocerse y promoverse. Por tanto, el desarrollo conjunto es cualquier actividad de desarrollo, con independencia de su naturaleza o del área de actividad, que supone una contribución de los migrantes, ya sea porque deseen regresar a sus países de origen o porque quieran prestar ayuda a sus países mientras permanecen en Francia.

Las comunidades de migrantes ofrecen grandes posibilidades para el desarrollo de sus países de origen. Por ejemplo, los fondos que envían los migrantes a sus hogares de origen superan la Ayuda Oficial al Desarrollo y pueden llegar a representar entre el 3% y el 5% del PIB, y entre el 10% y el 20% del presupuesto nacional de los países de origen. Las remesas cumplen una función importante en la reducción de la pobreza y en la mejora de las condiciones de vida en los países de origen. No obstante, las remesas no se destinan normalmente a actividades productivas y, por tanto, sus efectos directos sobre el crecimiento económico son limitados. Según varios estudios realizados en este campo, aproximadamente el 70% de las remesas se destinan al consumo familiar y a la sanidad, en tanto que otro 15% se dedica a la vivienda. Una de las prioridades de la estrategia de desarrollo conjunto es canalizar los fondos restantes hacia inversiones productivas capaces de contribuir al crecimiento económico de los países en desarrollo.

Algunos emigrantes adquieren conocimientos técnicos en áreas importantes para el desarrollo de sus propios países. La segunda prioridad de la estrategia de desarrollo conjunto es movilizar las capacidades y experiencia práctica de las diásporas en beneficio de los países de origen. Los migrantes pueden actuar de mediadores entre los países de origen y de destino a la hora de establecer nuevas relaciones y renovar las antiguas a partir de los intereses mutuos.

Las dos prioridades principales del desarrollo conjunto fueron expresadas en la comunicación del Ministro Delegado para la Cooperación y la Francofonía dirigida al gabinete en 2003. En ella se estipula que, a través de créditos específicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Gobierno francés puede apoyar iniciativas de migrantes dirigidas a invertir en el país de origen para la financiación de actividades económicas y sociales, como la construcción de escuelas y centros sanitarios, o para permitir a los países de origen beneficiarse de sus conocimientos y experiencia o de la red de contactos creada en el país de acogida.

Con el fin de lograr los objetivos de desarrollo conjunto, se están llevando a cabo varios proyectos de desarrollo local en cuatro países piloto: el Senegal, Malí, Marruecos y las Comoras, en colaboración con varias ONG francesas, comunidades locales francesas y asociaciones de migrantes. En estos países, los fondos de la diáspora se dirigen hacia la construcción de escuelas y centros sanitarios, así como a inversiones en diversas actividades que generan riqueza. El Gobierno francés cofinancia los proyectos de las comunidades locales. Al menos el 15% del coste de cada proyecto debe estar cubierto por una asociación de migrantes, y, sujeto a determinadas condiciones, hasta un 70% del coste puede ser sufragado por el Gobierno. Las decisiones relativas a la financiación de estos proyectos se toman en comités bipartitos, en los que están representados los países de origen y de acogida.

La ayuda a la reintegración es otro elemento del desarrollo conjunto. Este programa ofrece ayudas a la reintegración de migrantes en sus países de origen en forma de subvención para el establecimiento de negocios. En algunos casos, los migrantes que no desean volver a sus países de origen pero que presentan una

propuesta de proyecto de gran calidad también pueden conseguir una ayuda.

Además de las ayudas económicas, el Gobierno francés ofrece su asesoramiento durante la fase inicial del proyecto y estudios de viabilidad. Asimismo, durante el primer año del proyecto también se ofrece asistencia técnica y de gestión.

En la actualidad, es un gran esfuerzo el que se dedica a promover la inversión económica en los países de origen. Por desgracia, normalmente resulta difícil asegurar que los inversores reciben tipos de interés atractivos, y los préstamos bancarios en los países de origen a menudo son gravosos y difíciles de obtener. Con vistas a hacer frente a esta situación en el Senegal, el Gobierno francés está participando en un programa de desarrollo en este país que supone el establecimiento de un mecanismo que permita a los migrantes y a otros ciudadanos senegaleses obtener un crédito para fundar pequeñas empresas. Los créditos estarán por debajo de los niveles que habitualmente conceden los bancos, pero por encima de las cantidades que pueden obtenerse a través de organismos de microfinanciación, y podrán destinarse a emprender proyectos económicos en los pueblos y en las zonas rurales. Con vistas a facilitar el desenvolvimiento de este proyecto se pretenden abrir nuevas sucursales bancarias en zonas que actualmente no están atendidas por el sistema bancario.

En lo que se refiere a la movilización de competencias de las comunidades de migrantes, los conocimientos científicos, técnicos y económicos de las diásporas tienen una importancia particular de cara al desarrollo de los países de origen. La circulación de competencias es una de las mejores formas de asegurar que los países de origen pueden beneficiarse de las capacidades y conocimientos de los migrantes. Uno de los programas dirigidos a facilitar este proceso supone la comisión de servicio a corto plazo de científicos y técnicos de la diáspora para dar clases en las universidades o participar en proyectos de investigación de sus países de origen. Actualmente, el Gobierno francés sufraga los gastos de desplazamiento, y existe la posibilidad de que en el futuro, en casos excepcionales, se abone un suplemento salarial. Asimismo, hay una propuesta para crear cátedras dobles

en las universidades francesas y de los países de origen para investigadores y profesores universitarios.

Desde el año 2000, el Gobierno francés viene colaborando estrechamente con el *Forum des organisations de solidarité internationale issue des migrations* (Foro de Organizaciones Internacionales de Solidaridad para las Migraciones) que representa a las asociaciones de migrantes y actúa de organismo consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el contexto de esta cooperación, se ha establecido un fondo para que las organizaciones de migrantes puedan financiar pequeños proyectos experimentales.

El Gobierno francés está planeando ampliar los programas de desarrollo conjunto más allá de los cuatro países piloto. Ahora mismo, los migrantes que no pertenecen a ninguno de estos cuatro Estados ya pueden recibir asistencia en el marco del Programa de Migración e Inversión Económica en el caso de que tengan propuestas de inversión para sus países de origen. Este programa no sólo permite al Gobierno francés ampliar su apoyo a los migrantes de un conjunto mayor de países, sino también enriquecer su experiencia en el área de la migración y el desarrollo.

Perspectiva de la comunidad de la diáspora

Chukwu Emeka Chikezie, Director Ejecutivo, Fundación Africana para el Desarrollo (AFFORD)

Aunque la AFFORD coopera estrechamente con las organizaciones de la diáspora, no representa a la comunidad de la diáspora. Las opiniones expresadas en esta presentación se basan en la investigación y observación de las comunidades de migrantes.

Las comunidades de migrantes son muy variadas. Difieren en su estructura, su grado de organización, sus recursos, los motivos por los que han migrado y el deseo de participar en proyectos de desarrollo, así como su centro de interés en lo que a acción y objetivos se refiere respecto de la participación en proyectos de desarrollo. Un paso importante para el establecimiento de una

cooperación efectiva con las diásporas es decidir qué grupos de migrantes son los que mejor se adaptan a determinados tipos de actividades de desarrollo.

Cuando se trata de analizar el papel que desempeñan las diásporas en el desarrollo, es preciso recordar que el concepto de “desarrollo” no deja de ser un tema bajo debate. Las opiniones respecto de si el desarrollo es un proceso o una finalidad, o de quiénes son las principales partes interesadas y cuáles son sus objetivos fundamentales y la forma en que éstos deben alcanzarse difieren con frecuencia. Por tanto, es fundamental cuidarse de las generalizaciones en el discurso sobre desarrollo.

Las iniciativas de las diásporas, que a menudo son objeto de críticas por centrarse en el plano local y ser a corto plazo, más bien representan una perspectiva diferente sobre el desarrollo. El enfoque de las diásporas respecto del desarrollo se basa en gran medida en el principio de autoayuda, e incluye todo tipo de movilización de recursos: financieros, sociales (como la confianza y los valores), intelectuales, políticos y culturales. A este respecto, es preciso señalar que las remesas no son necesariamente el componente más importante de la contribución de las comunidades de migrantes al desarrollo. Centrarse exclusivamente en el efecto de esta forma de transferencias financieras puede conducir a error. El capital financiero incluye, por ejemplo, el gran potencial de la exportación de bienes de consumo para las comunidades de migrantes. En el contexto de la globalización política, la capacidad de las diásporas de influir en las políticas de los países de destino a través de grupos de presión y actividades de promoción es también de suma importancia.

La identidad es fundamental para el compromiso de la diáspora con el desarrollo. Los migrantes se enfrentan normalmente con la necesidad de reconstruir su sentido de la identidad, y la participación en proyectos de desarrollo local puede formar parte de ese proceso. Las iniciativas de la diáspora suelen basarse en la comunidad, y su interés principal son más las personas, los procesos y las relaciones que los aspectos técnicos de los recursos y los resultados. En general, las diásporas y los gobiernos difieren en su enfoque respecto del desarrollo en muchos aspectos. El diálogo entre los países y las comunidades de migrantes no sólo

contribuirá a fomentar el entendimiento mutuo, sino también a crear un paradigma nuevo y fructífero de desarrollo.

Las comunidades de migrantes que se embarcan en actividades de desarrollo suelen encontrarse con diversas dificultades a la hora de establecer relaciones con los gobiernos de los países de origen y de acogida. Los gobiernos de los países de acogida con frecuencia mantienen una arrogancia institucional en su relación con las diásporas. Se supone que la política del Gobierno es la correcta, y las diásporas son consideradas como instrumentos para avanzar en el programa político. Por parte de la administración del Gobierno del país de acogida, las cuestiones relativas a las diásporas y su participación en el desarrollo de sus países de origen se abordan habitualmente desde varios ministerios y servicios. Puesto que la coordinación entre estas instituciones es insuficiente, las políticas orientadas hacia las comunidades de migrantes con frecuencia carecen de coherencia. Además, hay un problema de credibilidad: la tendencia de algunos gobiernos a vilipendiar a los migrantes hace que resulte difícil establecer lazos serios entre los Estados y las diásporas.

Tanto los países de acogida como los de origen carecen de la capacidad necesaria para trabajar con efectividad con las comunidades de migrantes. Las estructuras públicas de cooperación con la sociedad civil son limitadas en los países de origen, al tiempo que hay también una tendencia a centrarse en las relaciones con “los donantes del Norte”, en lugar de los ciudadanos residentes en el país o en el extranjero. Si bien los gobiernos de los países de acogida están muy preparados para trabajar con los representantes de la sociedad civil, como por ejemplo con las ONG, comprometer activamente a las comunidades de migrantes sigue siendo un reto debido a la diversidad de su carácter. Los gobiernos de los países de origen y de destino comparten también cierto grado de incomodidad con las comunidades de migrantes, ya que el planteamiento específico y basado en la identidad adoptado por las diásporas es muy diferente de la perspectiva nacional que mantienen los gobiernos.

La Dra. Mamphela Ramphele, Vicepresidenta de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (CMMI) se ha referido a la “hipocresía común” de los países de origen y de destino.

Con frecuencia, los gobiernos de los países de origen acusan a los migrantes de abandonar el país, mientras que, al mismo tiempo, sacan provecho de las remesas y del alivio de la presión social existente por el elevado nivel de desempleo local. Del mismo modo, los gobiernos de los países de acogida culpan a los migrantes por acudir, pero también disfrutan de la contribución de éstos en lo que se refiere a capacidades, conocimientos y oferta de mano de obra barata. Así pues, los migrantes benefician tanto a los países de origen como de destino, y es importante asegurarse de que los gobiernos reconocen este hecho.

A diferencia de los gobiernos, las diásporas incorporan tanto la perspectiva local como global. Además, las asociaciones de migrantes están integradas fundamentalmente por voluntarios y no por profesionales del desarrollo, y tienden a centrarse en resultados tangibles y la combinación de objetivos múltiples. El modo de funcionamiento de los grupos de la diáspora es muy diferente del de los gobiernos, que ponen cortapisas a la cooperación. Otro problema añadido es que con frecuencia las diásporas se quedan al margen de la elaboración de programas, y se habla más de ellas que con ellas.

A fin de movilizar a las comunidades de migrantes y facilitar su participación en el proceso de desarrollo, debe producirse un cambio de actitudes. En primer lugar, es importante asegurarse de que las comunidades de migrantes no se ven como instrumentos para lograr los propósitos de los gobiernos, sino como asociados en potencia para establecer un diálogo, buscar puntos comunes y tratar de alcanzar objetivos compartidos. Las diásporas deben ser reconocidas como partes interesadas legítimas en el proceso de desarrollo, aunque, al mismo tiempo, es fundamental que se recuerde que la responsabilidad principal de este proceso recae en las comunidades de los países de origen, y no en las diásporas.

Una de las cuestiones principales que cabe abordar en el discurso sobre desarrollo es el liderazgo. Debe haber voluntad para emprender los cambios fundamentales necesarios. El desarrollo constituye un área de políticas sumamente complejo y, para asegurar el avance, es preciso formar un equipo de dirigentes seguros y dispuestos a emprender estrategias efectivas de participación. La mejor forma de generar un impulso de cambio

es comenzar por ocuparse de cuestiones sencillas, es decir, recoger los “frutos al alcance de la mano”, o lo que resulte, de hecho, viable.

Si se quiere asegurar una cooperación efectiva en favor del desarrollo, debe resolverse el problema de la falta de confianza entre los migrantes y los gobiernos. Una de las formas de encarar esta cuestión es que los gobiernos establezcan un diálogo con las diásporas a nivel nacional o regional. En África, por ejemplo, la estrategia regional es muy importante, y para las diásporas es necesaria a fin de participar en los diálogos con los diferentes gobiernos. Con vistas a incorporar a las comunidades de migrantes en este proceso, la AFFORD ha propuesto facilitar un diálogo entre los cuerpos diplomáticos de países africanos radicados en el Reino Unido y las diásporas africanas.

La función principal de los gobiernos respecto de las diásporas debe ser la de facilitar el establecimiento de relaciones entre las comunidades de migrantes y sus contrapartes adecuadas. También es necesario que los gobiernos se centren en la creación de capacidad. No obstante, la creación de capacidad es un proceso bidireccional: las diásporas deben ayudar a sus donantes y gobiernos a establecer mecanismos efectivos para conectar con las comunidades de migrantes.

Las diásporas también pueden desempeñar un papel en la mejora de las políticas de desarrollo de los países de origen. Es preciso entender de qué formas pueden participar los grupos de la diáspora en el desarrollo y la reducción de la pobreza de sus regiones de origen, e incorporarlas en las políticas nacionales de desarrollo. Puede que las políticas de desarrollo existentes otorguen algún papel a las diásporas en el proceso de desarrollo, pero raramente se tiene en cuenta el carácter regional y multinivel de la participación de éstas. Es importante que se establezcan mecanismos de articulación entre distintos niveles, de manera que las diferentes jerarquías de gobierno puedan colaborar eficazmente con las diásporas a nivel local, estatal, federal y comunal.

Comentadora

Kathleen Newland, Directora del Instituto de políticas sobre migración

Los tres oradores han señalado la existencia de una relación bidireccional entre las diásporas y los países de origen, y han hecho hincapié en lo inadecuado que resulta tomar a las comunidades migrantes como instrumentos. Los migrantes participan en los proyectos de desarrollo por diferentes razones, desde el interés comercial, al deseo de servir a un propósito mayor o a la aspiración de ayudar a sus países de origen como cuna de su cultura o fuente principal de lealtad. Las políticas gubernamentales concebidas para estimular una mayor participación de las diásporas deben centrarse en los intereses y propósitos de los migrantes que participan en las iniciativas de desarrollo. Este tipo de información podrá ayudar a esclarecer el tipo de apoyo que pueden necesitar las diásporas por parte de los Estados: por ejemplo, con relación a objetivos en el área empresarial, los migrantes pueden esperar que sus gobiernos ofrezcan servicios consulares o asistencia técnica.

Asimismo, se ha mantenido en las tres presentaciones que el debate de la relación entre los grupos de la diáspora y el desarrollo no debe limitarse a las remesas. Por desgracia, es un error que se comete frecuentemente. Son muchos los debates sobre migración y desarrollo que se han centrado en este asunto. Si bien las remesas pueden considerarse como “frutos al alcance de la mano”, no está claro que representen el mayor impacto de la diáspora sobre el desarrollo. En el caso de China, por ejemplo, las remesas son relativamente pequeñas, de aproximadamente 4.000 millones de dólares EE.UU. en total entre 1991 y 1998, en tanto que la inversión extranjera directa, la mitad de cual se cree que tiene su origen en las diásporas fue de 40.000 millones dólares EE.UU. solamente en 1998. Así pues, en este caso, un análisis centrado únicamente en las remesas estaría dejando fuera la mayor parte de la relación entre migración y desarrollo. Además, como se ha mencionado anteriormente, las remesas suelen utilizarse principalmente para el consumo. Por tanto, aunque estos fondos cumplen una función importante en la reducción de la pobreza, no siempre constituyen una contribución importante de cara a la inversión. Así pues, es

necesario mirar más allá de las remesas y centrarse también en otros tipos de flujos financieros y no financieros, como la inversión extranjera directa, las oportunidades de desarrollo de mercados, las posibilidades comerciales vinculadas a las diásporas, la transferencia de tecnologías, la transferencia de conocimientos científicos, técnicos y económicos, y los intercambios políticos, sociales y culturales más generales.

Con relación a los obstáculos a la participación de las diásporas en el desarrollo, se han señalado los problemas políticos, las diferencias entre las prioridades de las comunidades de las diásporas y las comunidades de los países de origen, y la fragmentación a la que pueden estar sometidas las propias diásporas. Sin embargo, los obstáculos más serios a la participación de las diásporas se encuentran en el entorno económico, de inversión y político. Una atención inadecuada al cima microeconómico de los países de origen destina a los grupos de las diásporas, especialmente a los que trabajan a pequeña escala a nivel de pueblos o ciudades, al fracaso, ya que no puede esperarse que superen problemas como la falta de infraestructuras, la corrupción, el exceso normativo y los obstáculos burocráticos. Este punto ilustra la importancia de las asociaciones que el modelo francés de co-desarrollo puede llegar a representar en el futuro, y subraya la importancia de intercambiar ideas entre países, grupos de las diásporas y organizaciones.

Deliberaciones

Muchos participantes destacaron el papel que desempeñan las diásporas en el proceso de desarrollo de sus países de origen. Al mismo tiempo, se sostuvo que éstas no deben idealizarse. Aunque en las situaciones de emergencia las comunidades de migrantes realizan contribuciones bajo principios filantrópicos, su participación a la larga en la economía de los países de origen se basa en consideraciones racionales. En concreto, las decisiones relativas a la inversión se basan en la comparación de oportunidades relativas entre los países de acogida y de origen. Estas consideraciones deben tenerse presentes a la hora de formular políticas encaminadas a aumentar el compromiso de las diásporas con el desarrollo de los países de origen. Es responsabilidad de las autoridades nacionales y locales la formulación de políticas

adecuadas, el establecimiento de marcos institucionales adecuados y la creación de un clima adecuado con vistas a aumentar la participación de los migrantes en la vida de sus países de origen. Sin embargo, para que este proceso sea satisfactorio, es importante que se celebren consultas entre las comunidades de migrantes y los gobiernos, y que las diásporas participen en el proceso de elaboración de las agendas y la formulación de políticas en materia de migración y desarrollo.

En este contexto, se debatió el tema de la representación política de las diásporas. Se señalaron varios modelos de participación de las comunidades de migrantes en la toma de decisiones políticas. Una comunidad de migrantes puede estar representada en el parlamento del país de origen como grupo; por ejemplo, en el Senegal, uno de los miembros del parlamento está elegido por las diásporas senegalesas. El voto desde el extranjero es otro modelo muy utilizado en varios países, como Eritrea, República Dominicana y, recientemente, Iraq. Los ciudadanos expatriados iraquíes de 14 países tuvieron la oportunidad de participar en las elecciones nacionales a través del programa de votación fuera del país, organizado por la OIM. Otro interesante fenómeno en el campo de la participación política de los expatriados es la introducción de la doble nacionalidad para los grupos de la diáspora. No obstante, la doble nacionalidad resulta controvertida en ocasiones desde la perspectiva de los países de destino, ya que puede considerarse que está en contradicción con la integración plena de los migrantes en la sociedad de acogida. En general, la representación política de las comunidades de migrantes es un elemento importante para asegurar una relación bidireccional entre las diásporas y los gobiernos.

Otra cuestión que se examinó durante el debate es la influencia del relevo generacional en el nivel de contribución de los migrantes al país de origen. Varios participantes mantuvieron el punto de vista de que los migrantes de primera generación suelen estar más involucrados en actividades de desarrollo del país de origen que las generaciones posteriores, las cuales generalmente están mejor integradas en la sociedad de acogida. También se indicó que mientras que la contribución principal de los migrantes de primera generación son las remesas, la contribución de las generaciones posteriores incluye la transferencia de capacidades

y conocimientos. En este contexto, se subrayó la importancia de los programas concebidos para ayudar a los miembros jóvenes de las diásporas de la segunda o tercera generación a vincularse a sus países de origen. A modo de ejemplo de estas iniciativas, se mencionaron los programas creados por el Gobierno francés para las diásporas de Malí y el Senegal, así como el plan “*Opportunity Africa* (África Oportunidad)” organizado por la AFFORD.

No obstante, un participante expresó su desacuerdo con el hecho de hacer generalizaciones en el tema del cambio generacional. Se dijo que el grado de compromiso de los migrantes con su país de origen a lo largo de las generaciones no sólo depende de los esfuerzos del gobierno del país de origen en mantener lazos con la diáspora, sino también del sentido original de identidad nacional. En algunos casos, existe un profundo sentido de la identidad nacional, que se mantiene a lo largo de muchas generaciones, como es el caso de las comunidades de expatriados armenios, chinos y griegos. Se señaló que la conciencia sociohistórica particular puede desempeñar un papel más importante que la experiencia de la diáspora de cara a determinar la permanencia de los vínculos de los migrantes con sus países de origen.

Se manifestó un gran entusiasmo con relación a la cuestión del co-desarrollo. En respuesta a la pregunta sobre la adecuación de los fondos asignados por el Gobierno francés para actividades como las que pretende fomentar el programa de desarrollo conjunto, se explicó que la aportación de 2,3 millones de euros para actividades del programa de desarrollo conjunto será suficiente para darle el impulso necesario e iniciar la marcha en la dirección adecuada. Además, existe la posibilidad de los proyectos iniciados en el marco del programa reciban financiación complementaria.

Al tiempo que admitía las grandes posibilidades que ofrece el programa de co-desarrollo, uno de los participantes opinó que se necesitan algunos cambios en Francia y en otros países industrializados, si se quiere lograr el desarrollo. Por ejemplo, la reforma de la política agrícola común crearía numerosas oportunidades nuevas en lo que se refiere al desarrollo de las regiones agrícolas de muchos países en desarrollo.

Grupo temático

Establecimiento de relaciones con las redes de migrantes: ¿Cómo establecer y mantener el contacto? ¿Cómo sacar el mayor provecho al papel que representan? Qué papel pueden desempeñar Internet y otras herramientas tecnológicas? ¿Qué trampas hay que evitar y cómo se evitan?

Durante la sesión del grupo temático, los participantes siguieron debatiendo las formas en que las diásporas pueden participar en el proceso de desarrollo, con particular atención a la creación de relaciones entre gobiernos y asociaciones de migrantes. Se pidió a los participantes que examinaran cuatro cuestiones concretas relacionadas con el establecimiento de la cooperación con las diásporas: en primer lugar, qué métodos existen para establecer y mantener un contacto productivo con las redes de migrantes; en segundo lugar, el papel que pueden desempeñar las diásporas en la concepción y apoyo de las políticas de desarrollo de los gobiernos; en tercer lugar, el papel de las herramientas tecnológicas en la consolidación, activación y movilización de las diásporas; y, por último, las trampas que existen en el establecimiento de la cooperación con asociaciones de migrantes y las formas de evitarlas.

Durante la sesión se trataron todos estos temas. En general, el debate estuvo centrado y animado, lo que refleja el gran interés de los participantes en el tema.

Definición de “diásporas”

Los participantes reconocieron la dificultad de definir el concepto de “diásporas”: no hubo acuerdo general respecto del significado de este término. Se señaló que la OIM emplea una definición amplia que engloba todos los grupos de migrantes que viven fuera de sus países de origen, mientras que el significado más tradicional suele referirse a comunidades de expatriados establecidas, que normalmente se alargan varias generaciones.

El debate subsiguiente confirmó que no existe un entendimiento común entre países respecto de quiénes forman parte de la diáspora. Algunas políticas gubernamentales se dirigen solamente

a los ciudadanos o a los expatriados nacidos en el país, mientras que otras, por ejemplo en Cabo Verde, incluyen en las diásporas a los descendientes de los emigrantes, quienes, por tanto, están también cubiertos por las normativas y políticas aplicables.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que, desde el punto de vista de los gobiernos, existen dos tipos generales de diásporas: los emigrantes que viven en el extranjero, y los inmigrantes que residen en el país. Ambos grupos pueden contribuir al crecimiento económico y desarrollo nacionales. Habida cuenta de que un creciente número de países son al tiempo países de acogida y de origen de trabajadores migrantes, los gobiernos deben establecer y mantener relaciones constructivas con ambos tipos de diásporas.

Las diásporas en el extranjero y el desarrollo de los países de acogida

Varios participantes subrayaron el papel que representan las diásporas extranjeras en el desarrollo de los países de acogida. Así, por ejemplo, se calcula que en Suiza el 20% del PIB está generado por personas originarias de otros países (el 22% de la población suiza). Las diásporas extranjeras desempeñan un papel preponderante en el desarrollo de las Bahamas: los inmigrantes han contribuido al desarrollo de sectores clave como las fuerzas del orden, la atención sanitaria o la educación. Respecto de Venezuela, se hizo hincapié en la contribución de los migrantes al crecimiento de diversos sectores, como el petrolero, el de la construcción o el farmacéutico. Se insistió en que la inmigración alivia la escasez de mano de obra y enriquece el capital humano de los países de acogida, lo que aumenta la flexibilidad y productividad de las economías de estos países.

Un participante mencionó el papel que cumplen los migrantes de Estados industrializados en el desarrollo de los países de destino e hizo referencia particular a las diásporas europeas en África y las diásporas estadounidenses en Sudamérica. Se dijo que hay que hacer un esfuerzo por aprovechar al máximo todas las posibilidades que ofrecen estas diásporas para el desarrollo, por ejemplo con relación al establecimiento y potenciación conexiones múltiples entre los países de origen y destino.

Se destacó la importancia de la comunicación entre los gobiernos de los países de acogida y las diásporas, con vistas a establecer una conexión positiva entre ellos. Por ejemplo, en Burkina Faso se organizan días de la comunidad internacional, durante los cuales se invita a todas las diásporas extranjeras radicadas en el país a debatir sus experiencias y problemas y dar a conocer su patrimonio cultural y tradiciones a la población local. En un plano más general, se coincidió en que para potenciar al máximo los efectos positivos de la migración y asegurar la protección de los derechos y el bienestar de los migrantes, los países de acogida deben ofrecer a los migrantes un apoyo integral y medidas de integración.

Integración de los migrantes

El tema de la integración de los migrantes se debatió con cierta profundidad. Se observó que al tiempo que puede ser beneficiosa para los países de destino, la migración se asocia con problemas relacionados con la capacidad de la sociedad de acogida de absorber a los migrantes y mantener a la vez la cohesión social. Se reconoció que la integración social de los migrantes y sus familias y los programas de preselección y orientación son elementos cruciales para aumentar la cohesión social y combatir la xenofobia en los países de acogida. En este contexto, se mencionó la iniciativa emprendida por muchos países de acogida para regularizar a los migrantes irregulares que residen en su territorio. Algunos países de destino, con el objetivo de hacer de los migrantes miembros de pleno derecho de la sociedad, emprenden medidas activas para lograr su integración completa: en las Bahamas, los migrantes de segunda generación obtienen la ciudadanía automáticamente, y el Gobierno ha puesto en marcha recientemente un programa destinado a alentar a los migrantes de primera generación a que soliciten la ciudadanía.

Desde el punto de vista de los países de origen, la integración satisfactoria de sus emigrantes tiene también una gran importancia: hace que los migrantes sean menos vulnerables y que puedan prosperar, y, por tanto, más capaces de contribuir al desarrollo de sus países de origen. A fin de facilitar la integración de los migrantes en la sociedad que los acoge, algunos países, como Túnez y Filipinas, ofrecen servicios previos a la partida a las

personas que se trasladan al extranjero. Túnez también organiza programas especiales para ayudar a la integración de las mujeres, uno de los grupos más vulnerables de migrantes, en sus entornos de destino.

Al mismo tiempo, existe una correlación negativa entre el grado de integración de los migrantes en el país de acogida y su sentimiento de pertenencia a sus países de origen y, por consiguiente, su motivación para contribuir al desarrollo de éstos. Se declaró que cuando se trata de estrechar los vínculos entre las diásporas y el desarrollo, uno de los principales retos es lograr un equilibrio entre fomentar la integración de los migrantes en la sociedad de acogida y el mantenimiento de los lazos de éstos con sus países de origen.

Las diásporas y el desarrollo de los países de origen

Sin embargo, el centro principal del debate fue la participación de los expatriados que residen en el extranjero en el proceso de desarrollo de sus países. Las intervenciones de los participantes pusieron de manifiesto que muchos países consideran que los miembros de sus diásporas son un recurso importante¹⁵ y tratan de crear y mantener relaciones efectivas con ellos. En general, se presentaron iniciativas gubernamentales muy diversas en los ámbitos económico, social, cultural y político destinadas a establecer vínculos con las diásporas.

Recogida de datos

Los participantes estuvieron de acuerdo en que el primer paso del proceso para colaborar con las diásporas es identificarlas. En la mayoría de los casos, los gobiernos no disponen de una información completa sobre las comunidades de migrantes establecidas en diferentes países. Por tanto, es preciso disponer de más información para poder desarrollar políticas claras y efectivas de cooperación con los migrantes, y varios participantes sostuvieron que es necesario crear bases de datos nacionales sobre las diásporas. Estas bases deben incluir información sobre un conjunto amplio de características de las diásporas, como el tamaño, la ubicación, las calificaciones de los migrantes y su condición jurídica. Un ejemplo de esfuerzo gubernamental en este

sentido es un censo realizado en Venezuela con el fin de recabar datos pormenorizados sobre los venezolanos que viven fuera del país. En este contexto, se hizo referencia a la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ISESCO), la cual ha elaborado una estrategia para que los gobiernos establezcan vínculos con las diásporas con el fin de crear un inventario de las capacidades de las personas que trabajan fuera de su país de origen.

La necesidad de obtener información detallada sobre las diásporas y la dificultad para adquirir y analizar esa información están en parte relacionadas con uno de los problemas principales que plantea la incorporación de las diásporas a las asociaciones, a saber, su diversidad. Los participantes insistieron reiteradamente en que las diásporas no son entidades homogéneas, sino que están formadas por diferentes categorías de personas que difieren respecto de sus capacidades y calificaciones, su trasfondo social, político y religioso, las razones que les han llevado a migrar y sus intenciones y capacidad para quedarse en el país de acogida o regresar a sus hogares. Habida cuenta de esta diversidad, se reconoció que es necesario evitar generalizaciones a la hora de tratar con las diásporas, y que es preciso adaptar las estrategias dirigidas a interesar a los migrantes en las estrategias nacionales de desarrollo a los requisitos de cada grupo concreto.

Diversidad de las diásporas

Hubo acuerdo entre los participantes en que los datos sobre las diásporas, una vez recogidos, deben someterse a un análisis detenido y holístico, de manera que los gobiernos puedan disponer de un conocimiento real de los migrantes, sus percepciones, actitudes, intereses y preocupaciones. A partir de este conocimiento, debe tratarse de categorizar a las diásporas e idear políticas dirigidas a las posibilidades, necesidades e intereses de cada grupo concreto. Se manifestaron diferentes opiniones con relación a los criterios fundamentales para distinguir entre comunidades de la diáspora.

Algunos participantes propusieron centrarse en las capacidades de los migrantes, sosteniendo que resulta fundamental encontrar a los profesionales y trabajadores del sector empresarial altamente

calificados. Se señaló que la asociación con migrantes altamente calificados reporta los mayores beneficios para el país de origen en lo que a desarrollo se refiere, ya sea a través de inversiones o de transferencia de conocimientos. Por tanto, debe ser prioritario identificar el segmento de la comunidad de migrantes altamente calificado y establecer relaciones con ellos. En Túnez, las personas del sector empresarial y las que cuentan con calificaciones técnicas y económicas son específicamente seleccionadas por el Gobierno para cooperar. Se organizó un foro para personas del sector empresarial tunecinas residentes en Europa, durante el cual se informó a los participantes sobre las posibilidades de inversión en Túnez y otras formas de comprometer a los migrantes en el desarrollo de su país de origen.

Una propuesta afin que se planteó se refiere al acercamiento a diferentes grupos profesionales que forman parte de la diáspora. La experiencia ha demostrado que a las personas pertenecientes al mismo grupo profesional les resulta relativamente fácil encontrar un lenguaje común y llegar a un acuerdo. El Gobierno etíope, tras un intento infructuoso de organizar asociaciones generales de la diáspora en los países de destino, trató de comprometer a sus expatriados a través de diferentes grupos profesionales y de interés. Este enfoque resultó efectivo y dio lugar al establecimiento de una red de asociaciones de migrantes etíopes, como las de grupos de profesionales de las tecnologías de la información, sanitarias, de ingeniería o jurídicas, así como de sindicatos estudiantiles, que apoyan los programas gubernamentales y las iniciativas privadas. En respuesta a este ejemplo, los participantes elogiaron la flexibilidad mostrada por parte de los gobiernos al adoptar un enfoque más funcional al tratar con las diásporas.

Asimismo, se observó la importancia de diferenciar entre migrantes que planean regresar a sus países de origen y migrantes que tienen la intención de permanecer en su país de residencia. Los gobiernos deben estudiar la posibilidad de ofrecer a los migrantes que regresan asistencia a la reintegración, y elaborar programas especiales para asegurar que son capaces de encontrarles empleo y utilizar las capacidades y la experiencia adquiridas en el extranjero en beneficio del país. Con relación a los miembros de la diáspora que planean permanecer en el extranjero, los gobiernos deben

idear políticas destinadas a fomentar su participación en proyectos de desarrollo en su país de origen.¹⁶

En este contexto, los participantes observaron que si bien puede resultar de utilidad establecer una distinción entre migrantes temporales y migrantes que no tienen la intención de regresar permanentemente, en la práctica suele ser difícil determinar si las intenciones de los migrantes son de migrar temporalmente, circularmente o permanentemente.

La dimensión generacional¹⁷ es otro factor que se determinó que constituye un criterio útil para la categorización de migrantes. Uno de los participantes hizo hincapié en la necesidad de diseñar programas especiales para los migrantes de segunda y tercera generación con el fin de fomentar el vínculo con sus países de origen. El Gobierno de Túnez ha introducido programas especiales en las principales ciudades europeas con poblaciones grandes de expatriados tunecinos que permiten a los migrantes de segunda generación mantener los lazos culturales con Túnez y evitar el distanciamiento con el país de origen de sus progenitores. Se destacó la enorme importancia de los programas destinados a cultivar la relación con las generaciones subsiguientes de migrantes para hacer de los contactos con la diáspora un factor a largo plazo de desarrollo de los países de origen.

Se observó que, en muchos países, especialmente en África, existe una regionalización importante. El resultado es que los migrantes suelen formar con frecuencia comunidades regionales y subregionales, en lugar de asociaciones nacionales. La mayoría de las asociaciones regionales de migrantes son reacias a incorporarse en estructuras nacionales de migrantes más integradas, puesto que su interés principal es participar en proyectos de desarrollo regional más que en actividades de desarrollo nacionales. Por consiguiente, estas asociaciones están a favor de la cooperación descentralizada con las autoridades locales, en lugar de la cooperación con el gobierno nacional. No obstante, el gobierno nacional todavía puede desempeñar un papel importante como mediador y facilitador del diálogo entre las asociaciones regionales de migrantes y las autoridades locales.

Otra de las cuestiones que se plantearon en el contexto de la diversidad de la diáspora es el entorno del país de acogida. Se observó que la condición oficial de los migrantes, así como las políticas de los países de acogida, desempeñan un papel fundamental en la capacidad de las diásporas de organizarse y participar en el desarrollo de la economía de sus países de origen. Se trata de un factor complementario que los países de origen deben tener en cuenta a la hora de tratar de establecer una cooperación con los migrantes.

En muchos países europeos resulta muy difícil organizarse al margen del marco oficial, lo que crea limitaciones en la capacidad de las minorías, incluidas las diásporas, de asociarse. Al mismo tiempo, se señaló que el grado de desarrollo de los países de acogida tiene consecuencias sobre la capacidad de las diásporas de interactuar con el país de origen. Los estudios indican que existe una correlación positiva entre la prosperidad de los países de destino y el reconocimiento de las calificaciones de los migrantes, su nivel de empleo y el grado de participación en el desarrollo de sus países de origen.

Se ofrecieron ejemplos concretos de la influencia que pueden ejercer las políticas, los reglamentos administrativos y las actuaciones de las autoridades de los países de acogida en el grado de compromiso de los migrantes con sus países de origen. Por ejemplo, los intentos del Gobierno de Zimbabwe de tender la mano a sus diásporas a través del programa de creación de redes “Vínculo nacional” se vio obstaculizado por las autoridades de los países de acogida, que programaron encuentros entre representantes del Gobierno de Zimbabwe y los migrantes con el propósito de detectar residentes ilegales. Otro ejemplo es el de las contribuciones a organizaciones de caridad en los Estados Unidos, que sólo pueden deducirse fiscalmente si se hacen dentro del país, pero no si se transfieren a una organización o entidad del extranjero, lo que limita la capacidad de las diásporas de contribuir directamente a iniciativas de desarrollo en sus países de origen.

Establecimiento de una cooperación efectiva con las diásporas

Los participantes coincidieron en que pese a la diversidad de las diásporas y la necesidad de desarrollar enfoques específicos para cada categoría de migrantes, hay varios principios fundamentales y vías efectivas para la interacción satisfactoria entre gobiernos y migrantes.

En primer lugar, los participantes subrayaron la necesidad de establecer una comunicación positiva entre los gobiernos y las diásporas. En muchos casos, las personas se ven abocadas a abandonar su país por razones políticas, de seguridad o económicas y, en consecuencia, los migrantes pueden sentirse distanciados de sus gobiernos de origen. Del mismo modo, los gobiernos tratan con frecuencia a los migrantes, especialmente a quienes salen del país por motivos políticos, con desconfianza. Se reconoció que cambiar estas actitudes supone una difícil tarea, pero constituye un paso crucial para establecer la cooperación entre las dos partes. Con vistas a restablecer puntos de encuentro entre los países y las diásporas, se recomendó a los gobiernos que eviten los temas delicados que pueden conducir a divisiones y que se centren en su lugar en áreas prácticas de colaboración relacionadas directamente con el desarrollo y la asistencia humanitaria.

Se mencionaron algunos ejemplos de cambios positivos importantes en las relaciones entre gobiernos y diásporas. Los Gobiernos de México y Kenya han pasado de una cierta hostilidad hacia sus emigrantes al reconocimiento de su contribución y a su aceptación. En El Salvador, el Gobierno, siguiendo el ejemplo de México, con quien coopera estrechamente, también ha instaurado un diálogo con las comunidades de migrantes, y en la actualidad trabaja en el desarrollo y profundización de esta relación.

Se hizo hincapié en la responsabilidad que tienen los gobiernos de dar el primer paso en la creación de vínculos con las diásporas. Se señaló que el establecimiento de una relación que merezca la pena con los migrantes y la creación de un impulso de cooperación es un proceso largo que requiere atención y esfuerzos constantes por parte de las autoridades. En general, se insistió en que los

gobiernos deben mostrar signos claros de voluntad política de trabajar por el desarrollo en colaboración con los migrantes.

En particular, se señaló la importancia de definir una agenda clara en materia de cooperación entre gobiernos y diásporas. Se convino en que la agenda debe basarse en una comunicación bidireccional entre gobiernos y migrantes. Para las diásporas es fundamental poder informar a los gobiernos acerca de sus problemas y preocupaciones, lo que, a su vez, debe influir en la elaboración de los programas de cooperación.

También se debatió la necesidad de crear confianza¹⁸ entre los gobiernos y las comunidades de migrantes. A este respecto, se insistió de nuevo en que los gobiernos deben tratar a las diásporas como aliadas y asegurarse que los migrantes se sienten valorados verdaderamente, en lugar de ser instrumentalizados o manipulados. Un participante se refirió a la ausencia de reacción alguna por parte del lado africano en el caso del asesinato de un ciudadano guineano en Nueva York, e hizo hincapié en que pasar por alto este tipo de cosas es inadmisible. En tales situaciones, el gobierno de origen tiene la oportunidad de demostrar su preocupación por el bienestar y la seguridad de los migrantes y, por tanto, de estrechar los lazos con las diásporas, aunque sólo sea a través de gestos simbólicos.

Otro tema que se debatió en el contexto de la creación de confianza se refiere a cuál es el papel adecuado que deben desempeñar los gobiernos en sus relaciones con las redes de migrantes. En concreto, la atención de los participantes se dirigió a la cuestión de la autonomía de las redes de migrantes frente a los gobiernos. Se señaló que una relación estrecha de las redes de la diáspora con los gobiernos, como, por ejemplo, en el caso de las organizaciones de migrantes nigerianas y eritreas, tiene ventajas y desventajas. Las ventajas se relacionan con la existencia de un vínculo directo con el gobierno y el apoyo claro de éste. Sin embargo, este tipo de arreglo puede influir en la forma en que los migrantes se relacionan con la organización de la diáspora en cuestión, especialmente si existen susceptibilidades por parte de los migrantes respecto de las relaciones con el gobierno de origen. Además, se previno a los participantes frente a una intervención excesiva del gobierno y a los intentos por parte del Estado de

regularizar las asociaciones de la diáspora, ya que puede llevar a su burocratización.

Por tanto, se convino que los gobiernos deben evitar un enfoque intervencionista. A la vez que inician y apoyan la creación de redes de migrantes, los Estados deben respetar la autonomía de las asociaciones de migrantes y darles la oportunidad de que encuentren sus propios medios para afianzar su legitimidad en la comunidad de migrantes.

Muchos participantes subrayaron la importancia de dar a los migrantes la oportunidad de tomar parte en el proceso político de sus países de origen a través de las elecciones nacionales. Por ejemplo, en El Salvador, las diásporas participan activamente en la vida política del país. Los grupos de presión política de las comunidades de migrantes tienen tanta importancia, especialmente en la esfera local, que, antes de las elecciones presidenciales, los candidatos organizan campañas electorales no sólo en el país sino también en los Estados Unidos, donde vive la mayoría de los migrantes. En este contexto, se debatieron también las ventajas de introducir la doble ciudadanía.¹⁹

Servicios públicos para los migrantes

En el transcurso del debate, los participantes hicieron hincapié en la importancia de los servicios consulares como vía principal de interacción entre el país de origen y los migrantes. Se subrayó que las misiones diplomáticas deben llevar efectivamente a la práctica la política de sus gobiernos con relación a los migrantes y actuar de un modo que contribuya a establecer una relación positiva con los migrantes y hacer que éstos se sientan valorados y apreciados por el gobierno de su país de origen. Con vistas a cumplir estos objetivos, la labor de las misiones diplomáticas debe basarse en el respeto y la no discriminación, la simplificación de los procedimientos administrativos y la prestación de unos servicios de gran calidad orientados a atender las necesidades de diferentes grupos de migrantes.

Se ofrecieron varios ejemplos de los amplios servicios que ofrecen a las diásporas algunos consulados. Filipinas ha creado una red de centros de recursos con el propósito de promover y

proteger los intereses de los trabajadores migrantes, así como para prepararlos para su reintegración a su vuelta a casa. Los centros de recursos están presentes en cualquier parte del mundo donde haya una comunidad de más de 20.000 filipinos. Estos centros cuentan con agregados laborales, médicos y funcionarios de servicios sociales y del bienestar que ofrecen asistencia jurídica, médica y psicológica a los trabajadores filipinos y sus familias.

Túnez también dispone de oficinas consulares en zonas donde hay mayores concentraciones de expatriados que ofrecen los servicios de diferentes especialistas, incluidos agregados laborales. Los consulados son responsables de mantener el vínculo con las asociaciones de migrantes y de organizar diversas actividades culturales y programas educativos destinados a fomentar los lazos entre la comunidad migrante tunecina y el país de origen.

Las intervenciones de varios participantes pusieron de manifiesto que muchos gobiernos están tratando de mejorar sus redes consulares a fin de potenciar la interacción bidireccional con las diásporas. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha desarrollado una “nueva visión” para sus servicios consulares con vistas a mejorar los servicios a disposición de los migrantes. En el marco de esta política, se han establecido varias áreas de servicios que ofrecen los consulados, entre ellos la protección de los derechos de los migrantes, la asistencia jurídica y humanitaria, el impulso de los lazos culturales con el país de origen, el fomento del ejercicio de los derechos democráticos de los nacionales que viven en el extranjero y la promoción del vínculo económico con el Perú, fundamentalmente a través de la facilitación de las remesas. Además, se han establecido consejos asesores que representan a las comunidades peruanas que viven dentro de la jurisdicción de las oficinas consulares con el fin de mantener un intercambio directo y constante entre los migrantes y los consulados.

Se observó que mantener un contacto coherente con diásporas de gran tamaño supone un gran reto, especialmente para los países más pequeños. Con vistas a hacer frente a este reto, algunos países, como por ejemplo Guatemala, ha organizado consulados móviles para ofrecer servicios a los guatemaltecos que viven lejos de las

grandes ciudades donde están ubicadas las oficinas consulares permanentes.

Se reiteró la importancia del papel de las organizaciones internacionales y de las ONG a la hora de asistir a los gobiernos a llegar a las diásporas, ya sea a través de la mediación o de la creación de capacidad.

El papel de las diásporas en la formulación y apoyo de políticas gubernamentales

También se debatió el tema de la participación de la diáspora en la formulación y apoyo de políticas gubernamentales. Se coincidió en que los migrantes pueden desempeñar un papel importante en la formulación de la política nacional de los gobiernos de los países de acogida. A modo de ejemplo, este es el caso de los Estados Unidos, donde las diásporas residentes son defensoras importantes de sus connacionales que viven en el extranjero y de los descendientes de sus nacionales y, en algunos casos, de las políticas de su gobierno. Por ejemplo, la diáspora mexicana tiene una enorme influencia en la política estadounidense hacia México. Así pues, las diásporas pueden contribuir decisivamente al desarrollo de su país de origen al desempeñar el papel de embajadores en los Estados de destino. Se subrayó la necesidad de que los gobiernos de los países de origen faciliten medios a las comunidades de migrantes para que puedan cumplir esta función.

Es más probable que los migrantes defiendan las políticas de su país de origen si tienen la posibilidad de participar en la formulación de éstas.

Al mismo tiempo, un participante previno ante una intervención demasiado activa de las diásporas en los asuntos políticos y estratégicos de los países de origen y de acogida, ya que esto puede engendrar recelo e intolerancia hacia las asociaciones de migrantes por parte de los gobiernos y la sociedad de los países de acogida. Se mantuvo que, en su lugar, las diásporas deben centrarse en áreas menos politizadas pero que puedan contribuir a favorecer el desarrollo de sus países de origen.

Se señaló la capacidad de las diásporas de alentar el cambio en sus países de origen, no sólo en la esfera política sino en la técnica. A modo de ejemplo, se mencionó la influencia de las diásporas indias en la aplicación de reformas en el mercado de la India. Con objeto de atraer las inversiones de los migrantes, los gobiernos deben simplificar las normativas correspondientes y emprender reformas para crear un clima de inversión favorable en el país. Otro ejemplo es la reforma de la administración pública que tiene lugar actualmente en Etiopía, a iniciativa de las diásporas.

El papel de los medios informativos y las nuevas tecnologías en la movilización de la diáspora

En el transcurso del debate, se mencionaron las posibilidades que ofrecen los medios informativos y la prensa local para llegar a las diásporas. Se hizo referencia al ejemplo de Filipinas, donde los medios de comunicación informan a los expatriados sobre las posibilidades de establecer relaciones con el Gobierno y el sector privado, así como de las oportunidades que ofrece el país.

Se planteó el papel que desempeñan las nuevas tecnologías en la consolidación y movilización de las diásporas, especialmente en el contexto de la utilización de Internet. Muchos participantes destacaron la importancia de Internet como excelente instrumento de contacto entre las personas dentro y fuera del país, que puede contribuir a mantener el vínculo entre los miembros de las diásporas, entre los migrantes y sus amigos y familiares del país de origen, entre las asociaciones de migrantes, los centros de investigación y las universidades del país de origen y entre las diásporas y los gobiernos.

Se dedicó una atención especial al papel de Internet para ayudar a los consulados a mantener el contacto con los migrantes. Se determinaron dos usos fundamentales de Internet a este respecto: en primer lugar, la difusión de información relativa a los servicios consulares, de particular importancia cuando las diásporas están diseminadas a lo largo de grandes territorios, y, en segundo lugar, para seguir la pista de las personas a medida que se trasladan de residencia o cambian de lugar de trabajo.

Muchos gobiernos utilizan también Internet para informar a los migrantes sobre posibilidades de inversión en el país de origen, sobre las políticas dirigidas a las diásporas y sobre las oportunidades de empleo para los migrantes que desean regresar. Se informó a los participantes de que, en El Salvador, el Gobierno se sirve de un sistema de gestión del conocimiento amplio y complejo que incorpora varias herramientas, entre las que se encuentra Internet, para interconectarse con sus comunidades de expatriados.

Un participante sostuvo que la función principal de tecnologías como la de Internet, que permiten a las diásporas mantener un enlace permanente y a diferentes niveles con sus países de origen, es ayudar a los migrantes a mantener su sentido de identidad y los vínculos emocionales con su país de origen. Se señaló que, puesto que la identidad forma la base de la relación entre las diásporas y sus países de origen, debe estudiarse con más detenimiento el papel que desempeñan las tecnologías digitales en ayudar a las comunidades de expatriados a mantener su sentido de identidad nacional.

Internet también puede ser utilizado por los países de acogida para ofrecer información diversa a los futuros inmigrantes, como parte de la orientación previa a la llegada, lo que permite que su integración en la sociedad de acogida sea más fácil. A fin de ilustrar las posibilidades que ofrece Internet en este campo, se hizo referencia a un programa de reasentamiento de refugiados que está en marcha en los Estados Unidos, dirigido a un grupo de refugiados de Laos que ha pasado largo tiempo en Tailandia. Se subrayó la gran diferencia existente respecto de la capacidad de adaptación a la vida de los Estados Unidos entre el primer grupo de refugiados que participó en el programa, que no tuvo acceso a las nuevas tecnologías, y el segundo grupo, que utilizó activamente Internet para mantener el contacto con sus familiares en los Estados Unidos.

Otro tipo tecnología nueva de comunicación que puede utilizarse como medio para mantener el contacto con los migrantes son los mensajes de texto. Se observó que puesto que cada vez se utilizan más los teléfonos móviles, los mensajes de texto pueden convertirse en un medio cada vez más importante que puede

utilizarse de diferentes formas. Por ejemplo, el gobierno podría utilizar los mensajes de texto para realizar encuestas de opinión entre los migrantes.

Al mismo tiempo, se convino en que la tecnología no debe considerarse una panacea para interconectarse con los migrantes. En muchos casos, las comunidades de la diáspora están excluidas socialmente en sus entornos de destino y no tienen acceso a Internet o a nuevas tecnologías, o carecen de los conocimientos para utilizarlos. Además, las generaciones más mayores a veces no se sienten inclinadas a confiar en las nuevas tecnologías. Por tanto, si bien los gobiernos deben utilizar nuevos modos de comunicación, en especial para mantener el contacto con las personas más jóvenes, la tecnología no puede reemplazar a la interacción cara a cara, que debe ser ofrecida por los consulados.

Resumen: principales obstáculos a la movilización de la diáspora y formas de superarlos

En conclusión, se alcanzó un consenso general respecto de que es más lo que debe hacerse para incorporar a los migrantes en el proceso de formulación de políticas de los gobiernos. A este respecto, se definieron varios obstáculos al estrechamiento de las relaciones entre gobiernos y diásporas y formas en que pueden superarse. Los problemas más importantes que se citaron son los siguientes: la falta de confianza entre las dos partes, la diversidad de los grupos de la diáspora, el conflicto de intereses entre los países de acogida y de origen y dentro de las propias comunidades de migrantes y, por último, la falta de coherencia de las políticas respecto de las diásporas.

Se señaló que, para superar estos obstáculos, tanto los países de destino como de origen deben obtener más información sobre las diásporas y mostrar el aprecio por la contribución de los migrantes a la vida económica, cultural y social de ambos países. De cara al establecimiento de relaciones con los migrantes, los gobiernos deben adoptar un enfoque de facilitación frente a uno de control. En este punto, se subrayó de nuevo la necesidad de mejorar los servicios consulares para las diásporas. Por último, se propuso la creación de centros de coordinación en las estructuras gubernamentales para asuntos de migración y desarrollo, y que

los gobiernos emprendan otras medidas destinadas a aumentar la coherencia entre las diversas políticas que atañen a estas dos esferas de actividad.

LAS DIÁSPORAS COMO AGENTES DEL DESARROLLO

Una ponencia de la OIM basada en el análisis inicial de los cuestionarios recibidos y que sirvieron para la preparación de este taller.

Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM

En esta presentación se ofrece un análisis inicial de las respuestas recibidas de los países participantes al cuestionario titulado “*La participación de las diásporas como agentes de desarrollo de los países de origen y de destino*”, distribuido entre los miembros de la y observadores OIM con el fin de recabar información de utilidad sobre políticas dirigidas a involucrar a las diásporas en el desarrollo.

El cuestionario constaba de 18 preguntas concebidas para lograr siete objetivos concretos: examinar sistemáticamente las políticas, instituciones y legislaciones existentes orientadas hacia las diásporas como agentes del desarrollo, profundizar en el conocimiento de diferentes conjuntos de políticas destinadas a encauzar las relaciones con las diásporas en el extranjero y los nacionales que viven en terceros países y compararlas, y determinar las necesidades y prioridades concretas de los miembros y observadores de la OIM en materia migratoria. El cuestionario también tenía como fin examinar la relación que

existe entre las agendas de migración y desarrollo, establecer herramientas e instrumentos mediante los cuales los gobiernos puedan interactuar con las diásporas en favor del desarrollo, determinar cuáles son los obstáculos principales a la participación de las diásporas en los programas de desarrollo, y, por último, definir tendencias regionales, en el caso de que exista alguna. El cuestionario iba dirigido a países desarrollados y en desarrollo.

El presente análisis se basa en los datos recibidos de 42 países,²⁰ 31 en desarrollo²¹ y 11 desarrollados.

Los resultados pusieron de manifiesto un fuerte compromiso político por parte de los entrevistados: un total del 95% de los gobiernos que respondieron trabaja en labores de cooperación con las diásporas en el extranjero, y un 76% con diásporas extranjeras en el propio territorio. Los gobiernos mencionaron programas muy diversos en diferentes sectores, desde la economía y la política, a la alimentación, la música o la religión como, por ejemplo, el programa de expatriados estonio, la campaña “ven a casa” de Kenya, el centro de información para lituanos que regresan, los cursos de verano para las diásporas jóvenes de Túnez, el congreso de diásporas de Bosnia y la estrategia gubernamental “Colombia nos une”, que introduce un conjunto de medidas. La encuesta también mostró un aumento en los esfuerzos de los gobiernos por trabajar con las diásporas. La mayoría de los encuestados indicó que se están elaborando nuevos programas, como El Foro Nacional para las Diásporas de Burundi, el programa 2010 de Ucrania, el nuevo programa de migración de Chile, una base de datos de calificaciones y un código de inversión dirigido a las diásporas de Benin, y los proyectos de creación de capacidad y de remesas del Sudán.

Otra indicación del interés político existente respecto de las diásporas es el relativo interés manifestado por los países encuestados en la recopilación de datos sobre migrantes en el extranjero: más del 70% indicó algún tipo de compromiso en esta área. En la esfera regional, la proporción más alta de encuestados que recaban datos sobre sus diásporas se encontró en la región de Asia y el Pacífico, con un total del 100%, en tanto que la menor, ligeramente inferior al 60% se dio en Europa. Es esencial disponer de información precisa a fin de determinar cuáles son los medios

más efectivos para aumentar el compromiso de la diáspora en el proceso de desarrollo. No obstante, es preciso llevar a cabo un análisis más profundo para evaluar el grado de fiabilidad e integridad de tales datos. Debe tenerse en cuenta que los gobiernos mencionaron entre los principales obstáculos para el desarrollo de políticas la falta de datos o los problemas para recabarlos.

En el cuestionario, las diásporas se definían de forma general como “personas y poblaciones étnicas que han abandonado su tierra natal; individuos y miembros de redes y asociaciones que mantienen vínculos con su tierra natal”. Asimismo, se destacaba la dimensión transnacional del término. Esta definición general se utilizó para adquirir información global sobre las categorías de migrantes de interés para los gobiernos. La interacción con determinados grupos puede servir de indicación de la orientación de los intereses políticos de los gobiernos. Se puso de manifiesto que los gobiernos habían establecido asociaciones con diversos grupos de la diáspora, como asociaciones de trabajadores migrantes, grupos de estudiantes y de jóvenes, asociaciones comunitarias y organizaciones empresariales y profesionales. Los resultados permitieron conocer el grado de organización de las diásporas; por ejemplo, el Gobierno mexicano mantiene relaciones con el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, estructura general de ámbito nacional bien organizada. Además, el estudio confirmó la naturaleza transnacional de las redes de las diásporas, que actúan en efecto como puentes entre los países. Con respecto a Rumania, por ejemplo, había referencias a comunidades franco-rumanas australiano-rumanas y similares.

En respuesta a la pregunta de si la migración está incorporada en la agenda oficial de desarrollo, el 69% de los encuestados respondió afirmativamente. Cabe señalar que el 77% de los países en desarrollo, comparado con un 55% de los países desarrollados, dio una respuesta positiva a esta pregunta. Esta parte del cuestionario también puso de manifiesto la diversidad de esfuerzos por parte de los gobiernos para establecer vínculos entre migración y desarrollo. Entre algunas de las tendencias en sus estrategias de incorporación de la migración en la agenda de desarrollo se encontraba el hacer de ésta un objetivo de política general, el establecimiento de conexiones entre la educación y la migración al admitir, por ejemplo, a extranjeros en programas de

estudios y de formación, abordar los vínculos entre las políticas de empleo y migración centrándose, por ejemplo, en la movilidad laboral, la movilización de los recursos financieros de los migrantes mediante la facilitación de la transferencia de remesas, la atracción de la inversión extranjera directa y la prestación de apoyo a las empresas.

Con todo, cabe señalar que, si bien muchos gobiernos estaban tratando de establecer una conexión entre las políticas migratoria y de desarrollo, los vínculos parecían débiles, ya que las políticas pertinentes bien eran recientes, bien estaban anunciadas, pero no necesariamente puestas en práctica. Todavía se necesitan más estudios acerca de las relaciones concretas y efectivas que existen entre las políticas de migración y desarrollo.

A partir de los resultados del estudio pueden inferirse diferentes tendencias de política general respecto de grupos de países en función de su nivel de desarrollo.²² Los países con ingresos altos tienden a preocuparse fundamentalmente por la cuestión de la integración de las diásporas extranjeras que residen dentro de sus fronteras, así como por las políticas de desarrollo que tienen en cuenta la diversidad étnica y el multiculturalismo. Los países con ingresos altos también están más interesados en fomentar su identidad económica y cultural en el exterior a través de los miembros de sus propias diásporas. Al mismo tiempo, existe una mayor conciencia entre los países desarrollados de la necesidad de estimular el retorno de sus profesionales altamente calificados. Los gobiernos de los países con ingresos medios y bajos muestran un mayor interés en los migrantes como remitentes de remesas. Estos países se encuentran con dificultades concretas a la hora de trabajar con las diásporas, en particular la reticencia de los migrantes a cooperar con los gobiernos de los países de origen y el problema de encontrar los interlocutores adecuados.

Debe señalarse que, con independencia del nivel de desarrollo, los encuestados indicaron su papel de países de origen y destino y afirmaron su interés doble en el tema.

El cuestionario puso de manifiesto la existencia de un gran número y variedad de instituciones responsables de las cuestiones relacionadas con las diásporas, entre las que se

encuentran diversos ministerios, como el de inmigración, trabajo y asuntos sociales, interior, relaciones exteriores, población y asuntos étnicos, así como comités nacionales para trabajadores migrantes, migración irregular, trata de personas, nacionalidades y migración, organismos y administraciones para refugiados y personas desplazadas, organismos de control de fronteras y demás. Además, en muchos casos son varios organismos gubernamentales diferentes en un mismo país quienes se ocupan de las cuestiones relativas a la diáspora. En particular, las instituciones que trabajan con las diásporas en el extranjero difieren normalmente de las que se ocupan de las cuestiones relativas a los migrantes que residen en el país. Esta diversidad y falta de coordinación entre las distintas partes interesadas constituye un gran reto para la formulación de políticas efectivas y coherentes destinadas a atraer la participación de las diásporas. Por tanto, existe una necesidad real de intercambio de información y de armonización entre instituciones gubernamentales que trabajan con migrantes.

En el estudio se subraya la función crucial que cumplen las representaciones en el extranjero, como consulados y embajadas, a la hora de tender la mano a las diásporas. Otra tendencia que puede destacarse en este contexto es la aparición de unidades específicas en favor de las diásporas dentro de los ministerios, que se ocupan concretamente de las diásporas en el extranjero. Se trata de una novedad reciente, ya que muchas de estas estructuras se han creado después del año 2000; están presentes en los siguientes países encuestados: Etiopía, Lituania, Bulgaria, Perú y Serbia y Montenegro.

A partir de este primer análisis, parece que los gobiernos se ocupan de la cuestión de las diásporas a través de una combinación de medidas directas e indirectas: entre las primeras se encuentran las políticas, los proyectos y la financiación directa, mientras que las últimas engloban los derechos de voto y de propiedad y la creación de un clima de inversión favorable. La concesión de la doble nacionalidad parece ser una de las medidas más importantes, ya que representa simbólicamente la doble relación que mantienen las diásporas y facilita la inversión en los países de origen. Muchos países han empezado a conceder la doble nacionalidad desde hace muy poco tiempo.

También se ha hecho patente que pese a que los gobiernos están dispuestos a ayudar indirectamente a las organizaciones que trabajan en favor de las diásporas en el extranjero, a menudo son reacias a ofrecer ayudas financieras directas.

Los resultados demuestran un alto grado de interés en las remesas entre los encuestados: aproximadamente, el 55% de los gobiernos de la muestra declara haber introducido iniciativas concretas para facilitar la transferencia de remesas. Los países latinoamericanos respondieron de manera más concreta que otros con relación a los métodos utilizados para movilizar el capital financiero de las diásporas: Colombia, Honduras y Chile señalan acuerdos concretos con bancos y consulados destinados a facilitar las transferencias. Un conjunto menor de países respondió que canalizaba las remesas hacia proyectos de desarrollo. Con todo, el cuestionario ofrece algunos ejemplos de programas innovadores, como el programa “Iniciativa Ciudadana tres por uno” de México, el de “Solidaridad con mi pueblo” del Perú, la creación de un organismo de inversión extranjera directa especializado en diásporas en Bosnia, y la iniciativa “remesas para proyectos de mitigación de la pobreza” en Sierra Leona. Al mismo tiempo, se vio que muy pocos encuestados ofrecen paquetes financieros, como, por ejemplo, bonos especiales, o exenciones fiscales para atraer a las diásporas.

En lo que respecta a la atención de los gobiernos hacia los recursos no financieros de los migrantes, el estudio muestra que el 38% de los encuestados recaban datos sobre las calificaciones de sus diásporas. Como era de prever, los países que envían mano de obra son quienes están predominantemente interesados en adquirir este tipo de información.

Con relación al capital humano de las diásporas, los sectores médico y de la investigación aparecen claramente como las áreas de interés prioritario en las regiones, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Es estas áreas, muchos países cooperan con asociaciones profesionales. Así, por ejemplo, Australia cuenta con dos iniciativas de becas para expatriados, dotadas por el Consejo Nacional de Salud y de Investigaciones Médicas, y Alemania trata de atraer a sus profesores universitarios e investigadores especializados de su diáspora en los Estados Unidos.

Varios países, como Mozambique, Zambia, Azerbaiyán, Côte d'Ivoire, Cabo Verde y Lituania, disponen de programas de retorno temporal. No obstante, dichos programas no están considerados como prioritarios por parte de la mayoría de los encuestados. Esta cuestión requiere un mayor análisis.

Los resultados del cuestionario ofrecen muchos ejemplos de programas innovadores destinados a los recursos humanos, entre los que cabe señalar un seminario anual sobre calificaciones de la diáspora, organizado en Côte d'Ivoire, una base de datos sobre aptitudes profesionales y calificaciones establecida en Túnez, y un programa introducido en Lituania para el retorno de migrantes especializados. No obstante, es difícil evaluar la efectividad de estos programas a partir de las respuestas recibidas, y es preciso investigar este tema con más detenimiento.

El estudio muestra que los gobiernos reconocen la importancia de las asociaciones para las políticas relacionadas con las diásporas. La mayoría de los países con ingresos bajos y medios han formado asociaciones con organizaciones internacionales, como el PNUD y la OIM, aunque también con la OIT, el FMI, el Banco Mundial o el ACNUR. Uno de los hallazgos más importantes en este contexto es que las cámaras de comercio parecen ser asociados importantes de las diásporas; por ejemplo, las cámaras de comercio binacionales Estados Unidos Bangladesh y Reino Unido-Bulgaria, o la Confederación colombiana de Cámaras de Comercio. La idea clara es que las cámaras de comercio tienen un gran potencial como interlocutores en el campo de la migración y el desarrollo.

Las instituciones públicas, en particular las escuelas, universidades y hospitales, y los organismos locales para el desarrollo se citan como asociados por varios países. Los organismos internacionales para el desarrollo, como DANIDA, USAID, OADI y los intermediarios, como por ejemplo Forex en Sierra Leona e *Interbank* en el Perú, también participan en asociaciones con algunos de los gobiernos.

Habida cuenta de que la colaboración entre países de origen y de destino se reconoce como una de las claves para la gestión efectiva de los recursos de la diáspora, una de las principales finalidades del estudio fue determinar si los países de origen

y destino se implican en asociaciones y en qué grado lo hacen. Si bien varios de los países encuestados participan en este tipo de cooperación, parece que, en general, la colaboración entre gobiernos de origen y destino es limitada y difícil de establecer. Varios países señalaron la ausencia de asociaciones entre países de origen y destino como un obstáculo fundamental para la formulación de políticas en materia de diásporas.

A este respecto, cabe señalar que las respuestas muestran la existencia de una correlación clara con relación a las asociaciones entre países de origen y de acogida y la dinámica migratoria de mano de obra; así pues, los países de origen con programas de migración de mano obra activos suelen tratar de establecer asociaciones con los países de destino. Asimismo, existen indicios de que las agencias de contratación participan cada vez más en asociaciones entre los países de origen y destino.

Un último resultado importante del estudio relacionado con las asociaciones es que, en el contexto general de la cooperación con las representaciones de migrantes, las diásporas participan como socios comerciales privilegiados. Esta tendencia va más allá de la transferencia de remesas, y alcanza esferas más generales de actividad financiera, como los intercambios comerciales y la inversión extranjera directa. Un gran número de gobiernos señalaron las asociaciones, redes y clubes empresariales entre sus asociados de la diáspora.

Entre los obstáculos a la gestión efectiva de la diáspora, los encuestados indicaron problemas como la evaluación del potencial de desarrollo de la diáspora, es decir, determinar con precisión los recursos disponibles con fines de desarrollo, la financiación del trabajo de los gobiernos con la diáspora, el acopio de datos, la superación de la competencia entre grupos de la diáspora y el establecimiento de asociaciones con los países de origen o de destino. Entre otros obstáculos que se mencionaron está la falta de comunicación entre departamentos, representantes de la comunidad e interlocutores empresariales.

Entre los países encuestados, el 58% calificó las medidas y políticas de su gobierno destinadas a atraer la participación de la diáspora como “exitosas” o “muy exitosas”. Al mismo tiempo,

muchos reconocieron la falta de instrumentos de evaluación y la madurez insuficiente de los programas para poder realizar evaluaciones que tengan sentido.

Una de las cuestiones que surgen de los resultados de este estudio atañe a los efectos a largo plazo en el desarrollo de los programas relacionados con las diásporas. En algunos casos, parece que el hecho de atraer los recursos de la diáspora tiene repercusiones importantes; por ejemplo, la “Agencia de promoción de inversiones extranjeras” de Bosnia, concebida para las diásporas del país en el extranjero, contribuye a aumentar las iniciativas de inversión extranjera directa. Los programas pensados para atraer nacionales calificados en el extranjero también pueden atraer a no nacionales.

Otra cuestión interesante es si puede decirse que la tecnología compite con las políticas gubernamentales. Australia señaló que el desarrollo mundial de los sistemas de comunicación hace que esté menos claro el valor añadido que pueden aportar las instituciones gubernamentales cuando los mercados, financieros y económicos, ya ofrecen oportunidades bien definidas.

Otro punto que cabe mencionar es el número limitado de programas específicos de género o interlocutores en este tema entre las diásporas.

El análisis de las respuestas muestra que las prioridades fundamentales de los gobiernos son conocer las prácticas internacionales provechosas, mejorar la capacidad de aplicar y gestionar los programas dirigidos a las diásporas y aumentar la coherencia entre las agendas migratoria y de desarrollo. Asimismo, pone de manifiesto que muchos países han formulado políticas o programas de acción orientados hacia las diásporas, aunque todavía están a falta de integración en el marco general de desarrollo de ámbito nacional. Existen indicios de la existencia de diferencias en los intereses y preocupaciones prioritarios entre los organismos gubernamentales, si bien el cuestionario puede que no haya sido lo suficientemente detallado como captarlas con precisión.

En respuesta a la solicitud de indicar las principales necesidades políticas, los gobiernos mencionaron las orientaciones políticas siguientes: diseño de una “guía política” para incorporar las diásporas en las agendas de desarrollo, determinar cuáles son las “buenas prácticas”, aumentar la conciencia de los gobiernos respecto del potencial de las diásporas para el desarrollo, y determinar quiénes serán los asociados dentro de las diásporas. En general, estos requisitos políticos corresponden a cuatro áreas de necesidad, a saber, de conocimiento, de intercambio, de concienciación y de evaluación.

A pesar de lo reducido de la muestra, el cuestionario ha dado lugar a un conjunto de respuestas representativas y a casos prácticos interesantes que ayudarán a la OIM a proseguir con el estudio. Ahora bien, para poder realizar un análisis preciso y fiable y obtener una perspectiva comparada de las políticas dirigidas a la participación de las diásporas, se necesita una muestra más amplia. Así pues conviene que los Estados participantes que todavía no han completado el cuestionario lo hagan y envíen sus respuestas.

OBSERVACIONES FINALES

Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, OIM

La migración y el desarrollo constituyen dos ámbitos políticos bien diferenciados. El propósito de establecer un diálogo entre las esferas de la migración y el desarrollo no tiene como fin crear un nuevo dominio, sino tender un puente entre estas dos demarcaciones. Este seminario ha permitido a los participantes avanzar en pos de ese objetivo.

Durante el seminario, se han planteado y analizado minuciosamente muchos factores de interés para la ecuación de migración y desarrollo: remesas, diáspora, fuga de cerebros y circulación de competencias, causas de fondo de la migración, retorno y reintegración, y migración laboral. El debate, desarrollado viva y abiertamente, no sólo ha permitido a los participantes obtener un conocimiento más profundo de los temas en cuestión y ver con mayor claridad los retos y trabajo que entrañan, sino que ha dado la oportunidad a formuladores de políticas y especialistas de extraer enseñanzas importantes.

En primer lugar, ha quedado claro que resulta fundamental adoptar un punto de vista realista respecto de las posibilidades que brinda la migración en favor del desarrollo y entender sus límites: debe reconocerse que los recursos de los migrantes no son

un sustituto del desarrollo económico, sino que lo complementan. Asimismo, es preciso tener una idea más exacta de lo que puede conseguirse a los diferentes niveles. Mientras que el nivel global es adecuado para determinar los marcos y orientaciones estratégicas generales, en los niveles regional, bilateral y nacional la labor debe dirigirse a cuestiones más concretas, en particular en los ámbitos de creación de capacidad y ejecución de proyectos. Debe hacerse hincapié en que a cada nivel de compromiso existen posibilidades de actuación constructiva. Centrarse en los objetivos factibles o, en palabras del Sr. Chukwu Emeka Chikezie: “recoger los frutos al alcance de la mano”, es probablemente la manera más efectiva de seguir avanzando.

En segundo lugar, el debate ha subrayado la necesidad de que los especialistas conozcan mejor las necesidades y las posibilidades que existen. A todas luces, las diásporas no forman una entidad monolítica. Las diásporas engloban grupos diversos, como expatriados a corto y a largo plazo, migrantes de primera y de segunda generación, y así sucesivamente. La cooperación efectiva con cada uno de estos grupos requiere un conjunto de estrategias bien definido.

Otra consideración importante es la naturaleza y grado de la intervención necesaria. Si bien hay diversidad de opiniones respecto de la cantidad de intervención necesaria, es fundamental evitar la tentación de instrumentalizar a los migrantes y regular en exceso los flujos financieros y no financieros relacionados con éstos. Un camino más adecuado sería eliminar los obstáculos existentes, de modo que los recursos de las diásporas puedan expresarse por sí mismos a través de un modelo natural de interacción humana y financiera.

Por último, a la hora de concebir políticas dirigidas a potenciar al máximo los beneficios de la migración, es importante que se recuerde que los migrantes son personas cuyas acciones se basan mayormente en motivaciones individuales. Por tanto, es preciso examinar qué incentivos y estímulos pueden utilizarse de la manera más efectiva para movilizar los recursos de los migrantes en favor del desarrollo. Una de las opciones es el altruismo. Sin embargo, aunque existen algunos datos que indican que las comunidades de expatriados realizan contribuciones considerables por motivos

filantrópicos, esto sucede principalmente cuando se producen emergencias. Con vistas a estimular la participación a largo plazo de las diásporas en el proceso de desarrollo se necesitan otros incentivos. A partir de los muchos ejemplos de políticas fructíferas aportados durante el seminario, queda claro que las intervenciones que mejor funcionan son las que son coherentes con el principio de egoísmo sano.

APÉNDICE: ESTRATEGIAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Una de las características más importantes del taller sobre migración y desarrollo celebrado en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM los días 2 y 3 de febrero de 2005 fue el intercambio informal de experiencias y enseñanzas aprendidas entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales. Todo ello se debate con detenimiento en la parte principal del informe. Con vistas a facilitar la consulta, a continuación figura una lista condensada de una amplia selección de los enfoques planteados. Estos enfoques no han de considerarse prácticas obligadas; la lista tampoco es exhaustiva. Más bien, cabe considerarlos como algunos de los posibles enfoques que gobiernos (tanto de países desarrollados como de no desarrollados) y organizaciones pueden plantearse a la hora de idear enfoques estratégicos respecto de la migración y el desarrollo.

1. Aspirando a una coherencia política en las agendas políticas sobre migración y desarrollo

- Crear sinergias entre las políticas nacionales de migración y de desarrollo, especialmente a través de:
 - el establecimiento de un intercambio abierto de información;

- el fomento de la coordinación interministerial y la aplicación compartida de políticas y programas de ámbito nacional.
- Promover la coherencia en la creación de capacidad mediante la integración de la creación de capacidad para encauzar la migración en los programas y políticas bilaterales y de otro tipo, para fomentar:
 - el buen gobierno;
 - las sinergias entre políticas migratorias y la cooperación para el desarrollo.

2. Asociaciones en migración y desarrollo

- Potenciar la cooperación de los gobiernos con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y las organizaciones de migrantes.
- Mejorar el intercambio de información entre gobiernos, y entre gobiernos y organizaciones internacionales, para producir datos completos y precisos relacionados con la migración.
- Atraer la participación de las partes interesadas pertinentes y coordinar los esfuerzos, en particular:
 - determinar quiénes son las partes interesadas fundamentales en migración y desarrollo;
 - consolidar la confianza entre los gobiernos y las partes interesadas correspondientes;
 - institucionalizar las asociaciones;
 - idear incentivos para que las partes interesadas participen en las asociaciones;
 - estimular el sentimiento de pertenencia de los gobiernos y otras partes interesadas a las asociaciones;
 - estructurar la creación de capacidad para incluir a todas las partes interesadas correspondientes, y
 - esclarecer el papel de las diásporas en la formulación de las políticas de los gobiernos y en la aplicación de los programas.

3. Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio – Reducción de la pobreza y remesas

- Mejorar el acopio de datos de base sobre remesas.
- Empezar más estudios sobre mecanismos de toma de decisiones respecto de la transferencia y gasto de las remesas.

- Promover la transferencia de remesas a través de canales oficiales.
- Reducir el costo y aumentar la accesibilidad de los servicios de remesas para migrantes, en particular:
 - racionalizar el proceso de transferencia de remesas;
 - alentar a los bancos a que faciliten el proceso de transferencia de remesas, y
 - facilitar un acceso mejorado a los servicios financieros en las comunidades locales, en colaboración con intermediarios financieros.
- Crear programas e instrumentos de inversión para canalizar las remesas, como la industria, la educación, el desarrollo de infraestructuras y el establecimiento de pequeñas y medianas empresas.
- Idear incentivos para canalizar las remesas hacia programas de desarrollo, por ejemplo mediante reducciones fiscales especiales, en lugar de obtener un control directo sobre las remesas.
- Adaptar los incentivos a las necesidades e intereses de diferentes grupos de migrantes.
- Alentar a los migrantes a crear pequeñas y medianas empresas, en particular:
 - cooperar con los bancos para establecer un vínculo entre las remesas y la financiación de microcréditos destinados a actividades empresariales;
 - proporcionar servicios de asesoramiento y consultoría a los migrantes en materia empresarial;
 - restaurar la confianza de los migrantes en el sistema bancario, y
 - mejorar la difusión de información entre los migrantes sobre posibilidades e incentivos de inversión que ofrecen los gobiernos.
- Proporcionar ayudas y protección complementaria a las familias de las mujeres migrantes.
- Evitar una dependencia excesiva en las remesas con relación a la política de desarrollo, y
- Evitar centrarse exclusivamente en las remesas al trabajar en la movilización de los recursos de los migrantes.

4. Perspectivas para alentar la participación de las diásporas en el desarrollo

- Crear un espacio institucional y ocasiones de diálogo entre los gobiernos y las diásporas.
- Alentar la coherencia en las políticas destinadas a las comunidades de migrantes, mediante estrategias destinadas a:
 - establecer un centro de coordinación en el gobierno para trabajar con las diásporas, y
 - permitir a las diferentes unidades administrativas colaborar efectivamente con las diásporas a nivel local, estatal, federal y comunal.
- Instaurar una comunicación positiva entre los gobiernos y las diásporas y crear confianza, mediante estrategias destinadas a:
 - aumentar la transparencia de las estrategias y objetivos de desarrollo de los gobiernos;
 - apoyar el establecimiento de redes de migrantes, al tiempo que se respeta su autonomía;
 - establecer asociaciones con las diásporas, y
 - hacer participar a los migrantes en el diálogo y darles la oportunidad de participar en el proceso de formulación de políticas y en los programas de desarrollo de diversas formas, en especial en la determinación, ejecución y seguimiento de proyectos.
- Entender y reconocer la diversidad de las diásporas, mediante estrategias destinadas a:
 - identificar las diásporas y crear una base de datos nacional;
 - crear modelos para elaborar perfiles y cartografiar las diásporas;
 - desarrollar políticas y prácticas que susciten la participación de las diásporas en función de sus perfiles, y
 - emprender estudios para analizar las repercusiones en el desarrollo económico de la contribución de las diásporas.
- Llegar a las diásporas en los países de destino, mediante estrategias destinadas a:
 - mejorar los servicios consulares, y
 - utilizar los medios informativos y las nuevas tecnologías para llegar a las diásporas e informarlas del modo de interrelacionarse con los gobiernos.
- Fomentar el sentimiento de pertenencia entre los miembros de las diásporas, mediante estrategias destinadas a:

- introducir la doble ciudadanía, y
- dar la oportunidad a los miembros de las diásporas de participar en los procesos políticos de sus países de origen.

5. Estrategias para atraer los recursos no financieros de las diásporas y potenciar al máximo sus efectos

- Establecer políticas efectivas para contrarrestar la fuga de cerebros y fomentar la circulación de competencias, de manera que tanto los países de origen como de destino puedan beneficiarse de la migración a través de la transferencia de conocimientos y aptitudes:
 - Facilitar la migración laboral temporal:
 - fomentar la cooperación entre los países de origen y de destino;
 - tratar la migración bajo contrato como una fuente fundamental de apoyo a la economía;
 - asegurar el retorno de los migrantes temporales mediante el establecimiento de un marco jurídico para la migración laboral temporal; el Modo 4 del AGCS puede ser una oportunidad útil para regular y aumentar este tipo de migración;
 - comprometer a las agencias de contratación de los países de origen y de destino en la facilitación de la migración;
 - establecer procedimientos de admisión claros, y
 - elaborar políticas para utilizar los frutos de la migración bajo contrato como instrumento de desarrollo y de mitigación de la pobreza.
 - Facilitar e incentivar el retorno temporal de inmigrantes calificados a través de una labor de cooperación entre los países de origen y destino, así como entre las organizaciones internacionales y las diásporas con vistas a:
 - facilitar la transferencia de conocimientos y aptitudes, por ejemplo a través de programas de formación;
 - fomentar la iniciativa empresarial en los países de origen;
 - acrecentar la inversión en los países de origen, y
 - mantener un vínculo entre los países de origen y sus diásporas.

- Facilitar el movimiento de los miembros de la diáspora entre el país de origen y de destino. Entre algunos de los enfoques políticos posibles figuran:
 - introducir la doble ciudadanía, y
 - establecer regímenes especiales para los migrantes con vistas a estimular su regreso o a que visiten su país de origen.
- Ofrecer asistencia a la reintegración y concebir programas especiales para los migrantes que regresan, a fin de asegurar que se utilizan sus calificaciones.

NOTAS

1. Tomando como base los buenos resultados obtenidos en un proyecto nacional, el Presidente de la República de Túnez, Zine El Abidine Ben Ali, propuso en agosto de 1999 la creación de un Fondo Mundial de Solidaridad que apoyara financieramente la labor internacional destinada a la erradicación de la pobreza; el 20 de diciembre de 2002, la 57ª Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES 57/265 relativa a la entrada en funcionamiento efectivo e inmediato del Fondo Mundial de Solidaridad.
2. Puede encontrarse más información sobre este documento en la presentación de Bart von Bartheld.
3. El tema de la colaboración entre países de origen y de destino se estudia con más detenimiento en la sesión siguiente, “Asociaciones en migración y desarrollo”.
4. El debate de la función de los medios de comunicación, especialmente las nuevas tecnologías, en el mantenimiento de los vínculos entre los migrantes y los gobiernos puede seguirse en la sección dedicada al grupo temático de la sesión “Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen – políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas”.
5. Para un debate más en profundidad sobre el papel de las asociaciones en la migración y el desarrollo véase la sesión siguiente, “Asociaciones en migración y desarrollo”.
6. Para debate más en profundidad sobre la categorización de las diásporas véase la nota 4 *supra*.

7. Para un debate más en profundidad sobre el papel de las asociaciones entre países de origen y destino véase la sección dedicada al grupo temático sobre “Asociaciones en migración y desarrollo” de la sesión siguiente.
8. Pueden encontrarse más detalles de esta propuesta en la presentación de Colette Metayer en la sesión sobre “Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen - políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas”.
9. Puede encontrarse más información sobre diferentes aspectos de la cooperación entre gobiernos y asociaciones de migrantes en las sesiones “Asociaciones en migración y desarrollo” y “Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen - políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas”.
10. Para un debate más en profundidad sobre los programas de retorno temporal véase la sección dedicada al grupo temático de la sesión precedente “Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
11. Con relación a la función de las diásporas en el desarrollo véase la sesión precedente “Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
12. Para más información sobre formas de establecer alianzas con asociaciones de migrantes, véase la sesión siguiente “Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen - políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas”.
13. Puede encontrarse más información sobre este programa en las deliberaciones de esta sesión.
14. Puede encontrarse más información sobre las relaciones entre las diásporas y las autoridades locales en la sección dedicada al grupo temático de la siguiente sesión, “Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen - políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas”.
15. Para el debate sobre el papel de las diásporas en el desarrollo de los países de origen, véase la sesión sobre “Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio” y partes anteriores de la presente sesión.
16. Para el debate sobre la forma de involucrar a los migrantes en los proyectos de desarrollo del país de origen, véase la sesión sobre “Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
17. Para el debate sobre el cambio generacional en cuanto al nivel de contribuciones de los migrantes a los países de origen, véase la sección de deliberaciones de la presente sesión.

18. La falta de confianza entre las diásporas y los gobiernos se debatió también en la sesión precedente, “Asociaciones en migración y desarrollo”.
19. Para el debate de ambas cuestiones, es decir, la participación política de los migrantes y la doble ciudadanía, véase la sección dedicada al grupo temático de la sesión “Migración y Objetivos de Desarrollo del Milenio”, así como a la sección de deliberaciones de la sesión presente.
20. Alemania, Argelia, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Benin, Bosnia, Burundi, Bulgaria, el Canadá, Cabo Verde, Chile, Colombia, Costa Rica, Cote d’Ivoire, Estonia, Etiopía, Filipinas, Grecia, Haití, Honduras, Hungría, Iraq, Kenya, Lituania, Macedonia, México, Mozambique, Pakistán, Perú, Portugal, Rumania, Rwanda, Serbia y Montenegro, Sierra Leona, Tailandia, Túnez, Venezuela, Ucrania, Uruguay, Zambia y Zimbabwe. Posteriormente se recibieron los cuestionarios de otros seis países más: Bélgica, El Salvador, Indonesia, Italia, Madagascar y Sudán. No obstante, los resultados de la encuesta de estos países no se pudieron incorporar al análisis de datos debido a que llegaron tarde.
21. OCDE CAD, Lista de Beneficiarios de Ayuda, a 1.01.2003.
22. El 26% de los encuestados son países con ingresos altos, el 36% con ingresos medios y el 38% con ingresos bajos.

PARTE II
AGENDA Y DOCUMENTOS
DE TRABAJO

Taller Intermedio sobre Migración y Desarrollo*
Incorporación de la Migración en las Agendas Políticas de Desarrollo
Centro de Conferencias de Varembe (rue de Varembe 9, Ginebra)

2 y 3 de febrero de 2005
Agenda

Primer día

Presidente: Luis Alfonso de Alba, Representante Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra

Por la mañana
10:00 – 10:10

Observaciones de bienvenida
Ndiro Ndiaye, Directora General Adjunta, Organización Internacional para las Migraciones

10:10 – 10:15

Introducción al taller
Gervais Appave, Director del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones, Organización Internacional para las Migraciones

10:15 – 11:00

Aspirando a una coherencia política en las agendas políticas sobre migración y desarrollo. ¿Por qué la migración es una cuestión de desarrollo?
Desde hace años se reconocen los vínculos existentes entre ambas cuestiones, sin embargo, sólo recientemente se ha comenzado a tratar la "migración" y el "desarrollo" separadamente en las agendas políticas gubernamentales. ¿Cuáles son las sinergias y aspectos comunes entre las políticas migratorias y las políticas de desarrollo? ¿Cómo pueden incorporarse eficazmente las complejidades del fenómeno migratorio en las agendas de desarrollo de los países en vías de desarrollo y desarrollados? ¿Cómo puede la migración, al ser un factor que contribuye al desarrollo, incluirse en los documentos estratégicos de erradicación de la pobreza y en los documentos estratégicos de los países propiamente dichos? ¿Cómo pueden las estrategias de desarrollo tenerse en cuenta en la elaboración de políticas migratorias?

Oradores:

Perspectiva de desarrollo

Tahar Fellous Refai,
Director General de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y del Desarrollo Local, Túnez

Perspectiva migratoria

Bart von Bartheld, Director del Movimiento de personas, migración y extranjería, Ministerio de Relaciones Exteriores, Países Bajos

Deliberaciones

PAUSA

11:15 – 13:00

Migración y objetivos de desarrollo para el milenio

* El Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos financian parcialmente esta Conferencia, ello no obstante las opiniones expresadas en la misma no son necesariamente representativas del DFID ni de los Países Bajos.
Los documentos de trabajo se encuentran en http://www.iom.int/en/know/idm/iswmd_200502.shtm

A pesar de su creciente alcance y magnitud, la migración internacional no figura de manera preeminente en el marco original de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Sin embargo, las comunidades de migración y de desarrollo son cada vez más conscientes de la estrecha relación entre la migración internacional y el desarrollo, y los documentos e informes oficiales de la Naciones Unidas sobre dichos Objetivos comienzan a reflejar este cambio.

La hipótesis de una relación simple de causa a efecto entre la migración y la consecución de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio simplemente no es factible. La migración puede tener una influencia directa y positiva en la consecución de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio pero también puede constituir un verdadero reto que debe encararse a fin de poder alcanzar dichos Objetivos. Un ejemplo sería el Objetivo 1 sobre la erradicación de la extrema pobreza y el hambre. La migración puede ser la causa o puede aliviar la pobreza. Ahora bien, hay pruebas empíricas que demuestran que el incremento de la migración está favorablemente asociado a una disminución del número de personas que viven en la pobreza.

¿Cómo puede la migración servir con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo establecidos en el marco de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio?

Expertos:

Experto en desarrollo de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio

Marc Keller, Consultor, PNUD

Experto en migraciones

Ronald Skeldon, Miembro del Profesorado, Universidad de Sussex

Comentador

Hans Timmer, Jefe del Equipo responsable del análisis de las tendencias mundiales, Grupo de Perspectivas de Economía para el Desarrollo, Banco Mundial

Deliberaciones

Por la tarde

14:30 – 16:00

Asociaciones en migración y desarrollo: Obrar conjuntamente para encauzar los beneficios y riesgos de la migración con relación al desarrollo - prácticas efectivas y enseñanzas extraídas. ¿Qué papel pueden desempeñar los asociados en el desarrollo de políticas?

Expertos:

Orador de un país de origen

Karunasena Hettiarachchi, Presidente de la Oficina de Sri Lanka para el empleo en el extranjero

Orador de una organización asociada del sector privado

Loreto Soriano, Presidente y Director de la Junta, LBS e-Recruitment Solutions Corp., Filipinas

Orador de un país de destino

Hans-Werner Mundt, Jefe del Proyecto sobre migración y desarrollo, Cooperación para el desarrollo, Alemania

Comentador

Richard Black, Director del Centro de Investigación para el desarrollo sobre migración, globalización y pobreza, Universidad de Sussex

Deliberaciones

PAUSA

16:30 – 18:00

Perspectivas para alentar la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen - políticas, prácticas efectivas y enseñanzas extraídas. ¿Tienen las diásporas un impacto en el desarrollo? ¿Qué pueden hacer? ¿Cómo lo hacen? ¿Tienen realmente un

impacto? ¿Por qué? ¿En qué se diferencia de la asistencia al desarrollo y de otras aportaciones? ¿Cuáles son los obstáculos, expectativas y retos? ¿Cómo pueden los organismos de desarrollo alentar la participación de las diásporas como recurso para el desarrollo?

Expertos:

Perspectiva de un país de origen

Mario Roger Hernández Calderón, Director General del Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador

Perspectiva de un país receptor

Colette Metayer, Asistente del Embajador Delegado al Co-desarrollo, Francia

Perspectiva de la comunidad de la diáspora

Chukwu Emeka Chikezie, Director Ejecutivo, AFFORD

Comentador

Kathleen Newland, Directora del Instituto de políticas sobre migración

Deliberaciones

Segundo día

Por la mañana

10:00 – 11:00

Las diásporas como agentes del desarrollo

Una ponencia de la OIM basada en el análisis inicial de los cuestionarios recibidos y que sirvieron para la preparación de este taller.

Gervais Appave, Director del Departamento de Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones, OIM

11:00 – 13:00

Repartición en grupos

(Los delegados escogerán, por adelantado, dos de los tres grupos - uno para la mañana y otro para la tarde)

- ¿Puede la migración ser un instrumento para erradicar la pobreza? ¿Qué repercusiones tiene la migración en la erradicación de la pobreza? ¿Cómo puede aprovecharse al máximo la migración para erradicar la pobreza?
- Asociaciones de migración y desarrollo. ¿Qué funciona y qué no? ¿Por qué?
- Consolidando relaciones con las redes de migrantes: ¿Cómo establecer y mantener contacto? ¿Qué papel puede desempeñar Internet al respecto? ¿Cuáles son las trampas que cabe evitar?

Todos estos temas deberán debatirse teniendo en cuenta las agendas políticas gubernamentales. Los relatores deberán elaborar un informe sobre el papel que pueden desempeñar las políticas de desarrollo y de migraciones gubernamentales y sobre cómo pueden adaptarse las estrategias gubernamentales para reflejar lo que se ha extraído de la experiencia.

Por la tarde

15:00 – 16:45

Repartición en grupos

(Los mismos temas que en la mañana, lo que permitirá a cada delegación participar en dos de los tres grupos existentes)

16:45 – 17:45

Informe ante la plenaria. ¿Cómo puede incorporarse eficazmente la

migración en las agendas políticas de desarrollo - y en las agendas nacionales? ¿Y en la agendas de las organizaciones multinacionales?

17:45 - 18:00

Síntesis

FOMENTAR LA COHERENCIA POLÍTICA EN LAS AGENDAS DE POLÍTICAS SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Documento de trabajo del taller

La coherencia política con miras al desarrollo implica que los países deben fomentar políticas, que apoyen, y no socaven, los empeños específicos con miras a ayudar y sostener el proceso de desarrollo.¹ La coherencia política tiene por objeto evitar políticas conflictivas, resultantes de intereses divergentes de distintos interlocutores, los efectos indirectos de otras políticas o simplemente la falta de información.² En última instancia, aspira a la consecución de los objetivos para el desarrollo en el sentido humano, social y económico más amplio.

Uno de los aspectos de la coherencia política, cuando se debaten cuestiones de desarrollo, es la aplicación de una coherencia entre las políticas migratorias y de desarrollo. Los formuladores de políticas de ambas esferas, reconocen que el objetivo de un desarrollo efectivo también puede servir a aquél de una mejor gestión de los efectos positivos de la migración en el desarrollo y viceversa. En medio de esta perspectiva, la migración emerge como una asociada potencial de cara al desarrollo transnacional, tanto del país de origen como del país de acogida.

Recientemente, se ha registrado un cambio en el centro de atención relativo al vínculo entre la migración y el desarrollo. Anteriormente, este centro de debate encaraba las causas originarias de la migración vinculadas al subdesarrollo, por ejemplo, la pobreza, la inestabilidad socioeconómica, las presiones demográficas y los conflictos. Por tanto, se intentaba reducir las presiones emigratorias alentando el desarrollo y, a su vez, reduciendo los efectos negativos de la migración con relación al desarrollo, es decir, la “fuga de cerebros”, el éxodo de la fuerza laboral o el éxodo rural.

Actualmente, si bien todavía tenemos en mente las causas originarias y los efectos negativos, la migración se ha convertido en un instrumento potencial para el desarrollo. Los migrantes, a título individual, y las organizaciones de la diáspora se consideran como agentes del desarrollo que pueden reforzar la cooperación entre las sociedades de origen y de acogida, y contribuir a sus países de origen mediante la transferencia de competencias y conocimientos, y también de inversiones, transacciones comerciales y transferencias de remesas.

La coherencia política es fundamental para alentar al máximo las repercusiones positivas de la migración en el desarrollo, así como para reducir al mínimo sus efectos negativos. Varios países han realizado considerables progresos con miras a integrar sus políticas de migración y desarrollo. Por ejemplo:

- Un reciente informe de la Cámara de Comunes del Reino Unido exhorta a una coherencia política a fin de cerciorarse de que se tienen debidamente en cuenta todas las repercusiones posibles de la gestión de la migración en las demás esferas.³ Alienta el análisis de los posibles beneficios para el desarrollo de la migración circular y de cómo podría fomentarse el retorno temporal de migrantes, por ejemplo, mediante la obtención de excedencias en el empleo en el país receptor. Las oportunidades de empleo con miras a la reintegración y la disponibilidad de estructuras adecuadas en los países de origen para los migrantes que regresan, son esenciales para que el retorno sea sostenible y sólo pueden encararse eficazmente de manera conjunta por los gobiernos de los países en desarrollo y de los países receptores.⁴

- En junio de 2004, el Senado de Bélgica aprobó las recomendaciones políticas en virtud de las cuales se vinculan la migración, la integración y el desarrollo.⁵
- Un reciente *Memorandum* de políticas del Gobierno de los Países Bajos, examina los puntos de convergencia entre las políticas de migración y desarrollo y la necesidad de fomentar la sinergia y correlación entre ambas.⁶
- El Gobierno de Grecia está tratando de integrar las preocupaciones de desarrollo en su agenda de migración en lo que respecta a la admisión de extranjeros por motivos de estudio y capacitación,⁷ puesto que reconoce que la migración de estudiantes puede tener repercusiones negativas en el proceso de desarrollo de los países de origen, si tras su graduación dichos estudiantes no regresan para aportar los conocimientos y competencias recientemente adquiridos.

La coherencia política puede traducirse en el reajuste de las distintas esferas políticas gubernamentales, en el fomento de la cooperación entre países de origen y países de acogida, así como en la elaboración de políticas y programas de desarrollo que sean consecuentes con las estrategias y normas regionales e internacionales de desarrollo. Por ello, es preciso abordar los distintos niveles y trabajar con diversos interlocutores a fin de evitar los efectos negativos directos e indirectos que podría tener una competencia de agendas políticas en materia de desarrollo.

En primer lugar, la coherencia entre **políticas gubernamentales de países de destino y de países de acogida puede ser particularmente efectiva**, como lo demuestran los empeños colaborativos de México y los Estados Unidos, a fin de reducir los gastos de transferencia de remesas. Asimismo, cabe destacar el apoyo que brindan los países de origen a las redes y asociaciones de migrantes y los esfuerzos con miras a entablar contactos con las diásporas, que están dando resultados alentadores.

En segundo lugar, la coherencia entre **los sectores políticos en el seno de los gobiernos**, es decir la cooperación interinstitucional entre los ministerios concernidos, puede contribuir a la creación de

agendas políticas integradas que tengan debidamente en cuenta el vínculo entre la migración y el desarrollo.⁸ En este contexto, los esfuerzos desplegados por Bangladesh y varios países caribeños a fin de canalizar las remesas para que sirvan a los objetivos de desarrollo a largo plazo, son dignos de encomio. Igualmente, es preciso contar con una acción combinada entre los distintos sectores políticos en el seno de los gobiernos, a fin de cerciorarse de un entorno favorable que permita a los migrantes adquirir las competencias y conocimientos necesarios mientras están en el extranjero y luego aplicarlas acertadamente tras su retorno.

En tercer lugar, las políticas coherentes implican una coordinación con los **interlocutores internacionales**, es decir, la Organización de las Naciones Unidas, los órganos regionales, etc. Las políticas de alcance nacional deben tener en cuenta los objetivos internacionales de cara al desarrollo, como aquéllos consignados en los Objetivos de desarrollo para el milenio de las Naciones Unidas, las estrategias de asistencia nacional y regional, así como las normas mundiales, incluidas aquéllas que figuran en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El Programa de la OIM de Migración para el Desarrollo en África (MIDA), demuestra la función potencialmente catalítica que pueden tener los interlocutores internacionales cuando trabajan directamente con los países concernidos.

Temas de debate:

- *¿Cuáles son los ejemplos de **prácticas efectivas** con miras a una coherencia en la migración y el desarrollo?*
- *¿Cómo pueden incorporarse las complejidades del fenómeno migratorio más eficazmente en las **agendas de desarrollo** de los países desarrollados y en desarrollo?*
- *¿Cómo pueden las **políticas de desarrollo** encarar algunas de las causas originarias de la migración?*
- *¿Cómo pueden las **políticas migratorias** tener debidamente en cuenta las estrategias de desarrollo?*

- *¿Cómo pueden las **políticas migratorias** contribuir a fomentar el desarrollo? ¿Qué cabe hacer con miras a la inclusión sistemática de la migración en las estrategias de desarrollo?*

Notas

1. OCDE 2002, p.1
2. IAD, 2002, p.3
3. Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de Comunes del Reino Unido, 2004.
4. *Id. at* 45-48.
5. Senado de Bélgica, 2004.
6. Cámara de Representantes de los Países Bajos, 2004.
7. Ley 1910/2001, Puesta en práctica de la política migratoria de Grecia (Artículos 10-18, 25-27, 28-32, 34-36 y 39-41).
8. El modelo holandés “de política extranjera integrada” propuesto en el Memorandum de políticas del Gobierno podría servir de modelo.

Referencias

Instituto Alemán de Desarrollo (IAD)

- 2002 *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies – The Case of Germany*, Documento informativo (1/2002)

OIM

- 2005 *La participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen y de destino*, Documento de trabajo, Taller sobre Migración y Desarrollo, febrero de 2005

OIM

- 2005 *Establecimiento de asociaciones para cuestiones de migración y desarrollo: Trabajar conjuntamente para encauzar los beneficios y desafíos que la migración plantea al desarrollo*, Documento de trabajo, Taller sobre Migración y Desarrollo, febrero de 2005

Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de Comunes
del Reino Unido

*Migration and Development: How to make migration work
for poverty reduction, Sixth Report of Session 2003-2004,
Volume 1.*, Londres

Cámara de Representantes de los Países Bajos

- 2004 AVT04/BZ76203 Policy Memorandum – Development
and Migration, julio de 2004 (traducción oficiosa de un
texto en holandés).

OCDE

- 2003 *Policy Coherence: Vital for global development, Policy Brief*,
julio de 2003.

Senado de Bélgica

- 2004 Sesión de 2003-2004, Migrants et Développement : Forces
d'avenir, Informe elaborado en nombre de la Comisión
de Relaciones Exteriores y de Defensa por Jean Cornil,
22 de julio de 2004

LA MIGRACIÓN Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

Documento de trabajo del taller

A pesar de los evidentes vínculos entre la migración y el desarrollo, la migración no se considera como primordial en los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM), adoptados por 191 Estados en septiembre de 2000, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los informes y documentos estratégicos elaborados ulteriormente, si bien reconocen dichos vínculos, tampoco se centran específicamente en la migración.¹

Hasta hace poco, el tema “migración y desarrollo” se abordada al encarar las causas originarias de la migración al tiempo que se trataba de promover un desarrollo sostenible en las zonas con elevadas presiones migratorias a fin de desalentar la emigración. Las cuestiones clave giraban en torno a las repercusiones negativas de la migración en el desarrollo, como por ejemplo la emigración de profesionales calificados provenientes de países en desarrollo, la consiguiente pérdida de competencias (“fuga de cerebros”) y el efecto negativo que ello tenía en los sistemas sanitarios y

educativos locales. Actualmente, esta perspectiva se complementa con un creciente reconocimiento de los efectos positivos que tiene la migración en el desarrollo. Los migrantes, a título individual, y la diáspora pueden contribuir al desarrollo del país de origen a través de las remesas, de las inversiones de capital y de la creación de empresas y redes sociales, además de las transferencias de competencias y conocimientos.

La trascendencia que se asigna a las repercusiones positivas de la migración en el desarrollo se refleja mayormente en las agendas políticas de los gobiernos y en los marcos de desarrollo político así como en las agendas de otros interlocutores en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Ello no obstante, la migración no ha sido consecuentemente incorporada en las agendas nacionales de desarrollo ni en las estrategias nacionales o internacionales de ayuda. Hoy en día, hay varios estudios en curso pero todavía no se ha establecido un marco de orientación coherente que encare la compleja relación entre la migración y el desarrollo.

La verdad es que no existe una relación simple de “causa y efecto” entre la migración y el desarrollo. La migración puede tener un efecto directo o indirecto en la consecución de los ODM e influir de manera positiva o negativa. Al analizar los vínculos, es importante tener en mente que los patrones de migración difieren considerablemente de un país a otro, así como de una región a otra y, por ello, deben diferenciarse en términos de dirección, duración, motivación y tipo. Las diferencias no sólo residen en el nivel de pobreza de los migrantes ni en las razones por las que se desplazan, sino también en la duración de su desplazamiento y, por ello, dan lugar a distintos tipos de vínculos y niveles de identificación con el país de acogida, con el país de origen o con ambos.

En este documento se examinan las repercusiones en términos de esfuerzos destinados a alcanzar las metas que se han fijado en los ODM, particularmente en los sectores relacionados con la erradicación de la pobreza, las cuestiones de género, la salud, el desarrollo medioambiental sostenible y las asociaciones globales.

Erradicación de la pobreza

Primer objetivo: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Entre 1990 y 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.

Meta 2: Entre 1990 y 2015, reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

La migración puede ser tanto una causa como un resultado de la pobreza.² La pobreza puede constituir un factor de empuje para la migración de quienes tienen cierto acceso a los recursos pero también puede reducir la capacidad de emigrar de los más pobres dado los elevados costos de transferencia.³

Al mismo tiempo, la migración puede desempeñar un papel positivo en la erradicación de la pobreza y puede estar vinculada con la disminución del número de personas que viven en la pobreza.⁴ Ello no obstante, si no se encauza adecuadamente, la migración puede dar lugar a una “fuga de cerebros” que en algunos casos puede tener efectos adversos en el desarrollo económico del país. Hacer que la “fuga de cerebros” se convierta en una “ganancia de cerebros” es una estrategia que ahora promueven muchos países en desarrollo.

Hoy en día, se concede creciente atención al papel de las remesas en la erradicación de la pobreza a través del suministro de ingresos familiares adicionales, del financiamiento de proyectos comunitarios y de esfuerzos de desarrollo local, además de ser una fuente de inversión directa extranjera. Las remesas también pueden tener un efecto positivo en el crecimiento macroeconómico cuando se utilizan para financiar la salud y la educación.⁵ Algunos estudios apuntan a que más allá del efecto positivo en el consumo y de su potencial a largo plazo en el desarrollo, las remesas prácticamente no sufren efecto alguno por crisis y conflictos violentos y parecen estar distribuidas más equitativamente entre los países en desarrollo que otros flujos de capital.⁶

Sin embargo, las remesas deberían considerarse como un complemento al financiamiento del desarrollo y no como un

sustituto al mismo. Las remesas son fondos privados y no deben reemplazar la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por tanto, es importante alentar al máximo los beneficios de las remesas en términos de su contribución a la erradicación de la pobreza desde una perspectiva más amplia, es decir, apoyar el desarrollo de un entorno que facilite el acceso a estos fondos, el buen gobierno y estructuras económicas estables en los países a los que se transfieren dichos fondos.⁷

La diáspora contribuye a la erradicación de la pobreza en los países de origen a través de otro tipo de inversiones que comprenden el suministro de competencias y conocimientos. Las redes y asociaciones de la diáspora, los programas de retorno temporal y los programas de migración laboral pueden desempeñar un papel preponderante en el proceso de desarrollo de los países de origen. Un creciente número de países en desarrollo y países con economías en transición intenta adoptar políticas, legislaciones y estructuras que promuevan la contratación en el extranjero de parte de su fuerza laboral y la generación de remesas, al tiempo que provee salvaguardias para proteger a sus migrantes.

Cuestiones de género

Tercer objetivo: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Los principales vínculos entre la igualdad de géneros y la migración son la contribución de la migración primero, para conferir autonomía a la mujer y segundo, para ayudar a promover la igualdad entre los géneros, utilizando para ello las recientes competencias adquiridas como fuente potencial de cambio y desarrollo. Los modelos de mujeres autónomas alientan a las futuras generaciones en esferas clave del desarrollo, por ejemplo, en la salud y la educación. Finalmente, estudios recientes demuestran que las migrantes tienden a enviar gran parte de sus

ingresos, lo que a su vez puede contribuir a la erradicación de la pobreza.⁸

Ahora bien, la migración también plantea desafíos a la igualdad de los géneros. Las mujeres son más vulnerables cuando viajan y pueden convertirse en víctimas de la trata de personas y de la explotación. Tras la llegada al país de destino, y dada su situación de relativa dependencia, las mujeres migrantes deben hacer frente a mayores dificultades que los hombres en lo que respecta a la integración. La doble discriminación en los mercados laborales, así como un acceso desaventajado a los programas de empleo, seguridad social y salud, pueden provenir del hecho de ser mujer y extranjera.

Habida cuenta que la igualdad de géneros es esencial con miras a la consecución de todos los ODM, habría que encarar esta cuestión, no sólo para beneficio de los migrantes a título individual sino para promover los efectos de desarrollo que trae consigo la migración.⁹ Por tanto, habrá que examinar el potencial de los procesos de migración con miras a la consecución de la igualdad de géneros de manera sistemática.

Salud

Sexto objetivo: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA

Meta 8: Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

La migración está estrechamente vinculada con la consecución del sexto objetivo de diversas maneras. Primeramente, los migrantes son particularmente vulnerables a los riesgos de salud durante su viaje y tras la llegada en el país de destino y están más expuestos a contraer enfermedades que los residentes en los países de destino y origen.¹⁰ Las cuestiones jurídicas, así como

los problemas de idioma y las diferencias culturales, pueden convertirse en verdaderos obstáculos para acceder a los sistemas de atención de salud y de seguridad social. Si no se encaran las necesidades sanitarias de los migrantes en las distintas etapas de la migración se puede obstaculizar la integración acertada y ello a su vez puede socavar la reconstrucción efectiva en situaciones de posconflicto o de emergencia.¹¹

Es más, a la luz de la vulnerabilidad de los migrantes a los riesgos de salud, el papel de la migración en la propagación de enfermedades contagiosas, en particular del VIH/SIDA, es un problema reconocido que está siendo encarado ampliamente.¹²

Finalmente, la “fuga de cerebros” resultante de la emigración de los trabajadores de salud desde países en desarrollo puede tener graves repercusiones en los sistemas nacionales de atención de salud lo que a su vez repercutirá en la salud pública e impedirá el suministro de servicios de salud y el nivel educativo adecuados en este ámbito.

Uno de los importantes medios para reconstruir las infraestructuras de salud en los países en desarrollo y acrecentar la disponibilidad de recursos humanos en el sector de atención de salud, es luchar contra la “fuga de cerebros” de trabajadores de salud, movilizándolo para ello los recursos de la diáspora con miras a un retorno temporal. Asimismo, es preciso adoptar las políticas correspondientes en los países de destino, por ejemplo, prácticas responsables de contratación, y suscripción de acuerdos bilaterales sobre la migración de trabajadores de salud a fin de alcanzar los ODM relativos a la salud.

Sostenibilidad del medio ambiente

Séptimo objetivo: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 9: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Meta 11: Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

Los vínculos entre la sostenibilidad del medio ambiente y la migración son más evidentes en situaciones que comprenden a considerables cantidades de personas desarraigadas, por ejemplo, refugiados y personas desplazadas internamente (PDI) que pueden plantear verdaderos retos ecológicos en determinadas regiones. En este contexto, es importante adoptar una perspectiva coordinada de cara a las actividades humanitarias, como por ejemplo la construcción de campamentos de refugiados, aplicando los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos” que ofrecen un marco de actividades a los organismos que se encargan de ofrecer asistencia y protección a las PDI.¹³

La Meta 11 tiene por objeto reducir la cantidad de personas que vive en los tugurios. Alrededor del 40 por ciento del crecimiento de la población urbana puede atribuirse a una migración interna e internacional.¹⁴ Las regiones urbanas de los países en desarrollo absorberán la mayor parte del crecimiento de población previsto para los próximos años. Estas regiones urbanas se alimentan, en parte, de los migrantes ya que la mayoría de las corrientes de migrantes se producen entre países en desarrollo.¹⁵

La migración rural urbana e internacional son dos estrategias vitales para las personas que desean mejorar su nivel de vida. Sin embargo, con miras a la consecución de la Meta 11, es preciso encarar la relación entre la migración rural y urbana, la migración internacional y la pobreza urbana y encauzar las necesidades migratorias para beneficio de las ciudades, de las sociedades y de los migrantes a título individual.

Asociaciones mundiales

Octavo objetivo: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Con relación a la Meta 12, la apertura de sistemas comerciales y financieros puede incidir en la transferencia de remesas (en este contexto, es preciso considerar la reducción de los gastos de transferencia y el establecimiento de vías efectivas legales para la transferencia de estos flujos financieros privados), y podría facilitar la inversión por parte de la diáspora.

Es más, la considerable liberalización de los bienes, capitales y algunos servicios ha dejado atrás cualquier liberalización de la circulación de personas para proveer servicios, de conformidad con el Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que para muchos países en desarrollo es una importante contribución a las economías de sus países y a las oportunidades de empleo para sus nacionales.

La Meta 18 pone de relieve la importancia de una estrecha colaboración con el sector privado para poder gozar de las nuevas tecnologías. Para la diáspora esto significa recurrir a medios virtuales, por ejemplo los portales de Internet para el intercambio de conocimientos y de tecnología y también para facilitar las relaciones empresariales.¹⁶

Hay ciertas diásporas que han desempeñado un papel preponderante en la promoción de la presencia y utilización de las tecnologías de información en comunicaciones en sus países de origen, ayudando así a colmar la brecha digital. Finalmente, la diáspora puede contribuir al desarrollo del sector privado en los países de origen, mediante el establecimiento de empresas, la inversión con el suministro de capacitación y la transferencia de conocimientos a sus países de origen o al servir de intermediario para facilitar los vínculos comerciales. Ello no obstante, recién se

está estudiando el potencial para el desarrollo de las redes de la diáspora y de las iniciativas transnacionales.

Las asociaciones pueden ser esenciales para encarar la migración con miras al desarrollo. Las asociaciones y la cooperación se dan a distintos niveles – ya sea local o de comunidades de base y de carácter internacional e interinstitucional. Las asociaciones pueden comprender a asociados de los sectores público y privado, e incluir a migrantes, a título individual, o a la diáspora y existir en toda una serie de sectores.

Los procesos consultivos regionales e internacionales son importantes a este respecto, puesto que contribuyen a introducir el desarrollo como elemento de gestión de la migración internacional, por tanto, se podría examinar con mayor detalle la contribución de la migración al desarrollo. Estos procesos, al congregarse a gobiernos para que traten de cuestiones de migración y desarrollo, pueden alentar y dar lugar a la creación y fomento de estrategias internacionales y asociaciones globales con miras al desarrollo.

Conclusión

Los vínculos entre la migración y los ODM son complejos. Las repercusiones de la migración pueden ser directas o indirectas, y también positivas o negativas. Por consiguiente, la mayoría de estos vínculos tiene el potencial de desafiar y apoyar simultáneamente la consecución de los ODM.

En las esferas donde la migración puede constituir un verdadero reto en la consecución de los ODM, es preciso desarrollar estrategias efectivas de gestión de la migración para encarar los efectos negativos de la migración en los ODM. Los gobiernos, los organismos para el desarrollo y las organizaciones internacionales deberán formular estrategias coherentes que alienten las repercusiones positivas de la migración con miras a la consecución de los ODM. Sobre todo, es preciso explorar con mayor detalle la compleja relación entre la migración y los ODM. Hoy, como nunca antes, se reconoce que la migración no puede dejarse de lado en las agendas para el desarrollo y que debe figurar

en las políticas y programas para el desarrollo. Si bien es difícil de por sí obtener datos y estadísticas fidedignos sobre la migración, los actuales estudios específicos sobre este tema serán cruciales en el proceso de consecución de los ODM. Ello será posible mediante una evaluación exhaustiva, el desarrollo de estrategias completas y coherentes y una puesta en práctica responsable.

Notas

1. Este documento de trabajo fue finalizado antes de que se publicara el Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que establece algunos vínculos. Dicho Informe puede consultarse en: <http://www.unmillenniumproject.org/html/millenniumplan.shtm>.
2. *Skeldon 2002*
3. *Waddington and Sabates - Wheeler 2003*
4. *Adams and Page 2003*
5. Banco Mundial 2004, Pág. 185.
6. *Ratha 2003*, Pág.164.
7. O'Neil, Kevin, "Summary Report: Discussion on Migration and Development: Using Remittances and Circular Migration as Drivers for Development", *Migration Policy Institute 2003*. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=133>.
8. OIM 2003, Pág. 7.
9. PNUD 2003, Pág. 50.
10. OIM 2002, Pág. 1.
11. OIM 2003, Págs. 95 y 96.
12. Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA "Crisis mundial – Acción mundial", Junio de 2001. Disponible en: <http://www.un.org/ga/aids/coverage/FinalDeclarationHIVAIDS.html>.
13. Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998 por Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Desplazadas Internamente. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/>

Huridoca.nsf/TestFrame/d2e008c61b70263ec125661e0036f36e?Op
endocument.

14. Brennan 1999, Pág. 10.
15. OIM 2003, Pág. 6.
16. Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de Comunes 2004, Pág. 65.

Referencias

Adams, Richard H. Jr. and John Page

- 2003 *"International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries", World Bank Research Working Paper 3179, December 2003.*

Brennan, Ellen

- 1999 *"Population, Urbanization, Environment and Security: A Summary of the Issues", Comparative Urban Studies Occasional Papers Series, Nr. 22, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.*

Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de Comunes

- 2004 *Migration and Development – How to make migration work for poverty reduction, Sixth Report of Session 2003-04, Vol. 1, London.*

OIM

- 2002 Documento expositivo de la OIM sobre el VIH/SIDA y la migración, Ginebra
- 2003 Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2003: *Movimientos de Personas: Desafíos y respuestas*, Serie Informe sobre las Migraciones en el Mundo Vol. 2, OIM, Ginebra

Ratha, Dilip

- 2003 *"Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance", Global Development Finance Report 2003, The World Bank, Washington D.C., pp. 157-175.*

Skeldon, Ronald

- 2002 *"Migration and Poverty", Asia-Pacific Population Journal, December 2002.*

PNUD

- 2002 *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto para eliminar la pobreza humana, Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York.*

Waddington, Hugh and Rachel Sabates-Wheeler

- 2003 *"Poverty, vulnerability and migration choice", Working Paper, Development Research Center for Globalisation, Migration and Poverty 2003.*

Banco Mundial

- 2004 *"Enhancing the Developmental Effect of Workers' Remittances to Developing Countries", Global Development Finance Report 2004, World Bank, Washington, Appendix A, pp. 169-173.*

ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO: TRABAJAR CONJUNTAMENTE PARA ENCAUZAR LOS BENEFICIOS Y DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN DE CARA AL DESARROLLO

Documento de trabajo

El vínculo entre las políticas de desarrollo y las políticas de migración es complejo debido al carácter transnacional de las cuestiones abordadas y al hecho de que son varios los interlocutores y sectores económicos que se ven afectados por dicho vínculo. Las asociaciones para alentar la colaboración entre los distintos interlocutores permitirían encarar adecuadamente el potencial que encierra la migración respecto del desarrollo. El presente documento de trabajo explica, en primer lugar, la importancia que reviste el establecimiento de asociaciones cuando se aborda la relación entre migración y desarrollo. En segundo

término, presenta ejemplos de asociaciones análogas que han tenido éxito. En tercer lugar, reconoce el papel que desempeña la colaboración multilateral oficial a escala regional. Por último, presenta una serie de temas para su examen y debate.

1. Establecimiento de asociaciones: su importancia a la hora de vincular la migración y el desarrollo

Las asociaciones pueden ser un instrumento político al servicio de los especialistas en desarrollo y en migración. Además, hacen que el proceso de desarrollo sea inclusivo ya que al integrar a las distintas partes interesadas, alientan el intercambio y la cooperación, y contribuyen a una mejor distribución de los recursos y a que las partes directamente involucradas consideren el proceso como algo propio.¹ El éxito que ha acompañado a este concepto se desprende del reconocimiento de que la colaboración es un instrumento clave en materia de gobernanza que ha permitido a los especialistas locales en desarrollo incorporar a entidades públicas y privadas en las políticas locales de desarrollo. La Comisión Europea ha promovido el concepto de asociación, en vista del éxito alcanzado por este instrumento en la gestión descentralizada de los fondos estructurales.

En lo que respecta a la gestión de la migración, se considera que el establecimiento de asociaciones permite una mejor repartición de las responsabilidades entre los países interesados o afectados por algún movimiento migratorio particular.² La Agenda Internacional para la Gestión de la Migración, elaborada en el marco de la Iniciativa de Berna, es un instrumento destinado a los gobiernos que facilita el establecimiento de mecanismos de cooperación interestatal eficaces que reflejen los intereses respectivos de los diversos gobiernos involucrados pero que no tiene un carácter vinculante. En el marco de dicha Agenda, se considera que las asociaciones son instrumentos clave y se hace un llamamiento para que se sigan examinando modalidades y prácticas eficaces a este respecto, entre otros, los acuerdos bilaterales o regionales que facilitan la gestión de la migración, permiten una distribución equitativa de la carga y responsabilidades, y desarrollan acciones en concertación con la sociedad civil a través de las asociaciones de migrantes y del sector privado.

La Comisión Europea ha reconocido que las asociaciones son una herramienta útil para la cooperación entre Estados en materia de migración. Lo anterior incluye el establecimiento de **asociaciones de países de destino**, el establecimiento de **asociaciones entre países de origen y de destino** y el establecimiento de **asociaciones que incluyen tanto los países de origen y destino como los países por los que transitan los migrantes**.

Habida cuenta del reconocimiento creciente que se da al vínculo entre migración y desarrollo, muchos de los formuladores de políticas reconocen la importancia que revisten las mencionadas asociaciones, ya sea al concebir políticas o al llevarlas a la práctica, a los efectos de controlar el impacto positivo o negativo de la migración sobre el desarrollo.³ Además, en el marco de las asociaciones se reconoce que tanto las asociaciones de migrantes como las empresas privadas pueden ser asociadas sumamente dinámicas a la hora de establecer estrategias de desarrollo.

Por otra parte, cabe considerar que la constitución de una asociación no es una tarea simple porque la mayoría de las cuestiones que entran en juego abarcan diversos ámbitos políticos y afectan intereses muy variados. Así, las asociaciones pueden congregarse a los gobiernos de varios países de origen y de destino; a las autoridades locales o regionales de los países de origen y de destino; a los gobiernos de los países de destino y las asociaciones de la diáspora; a los gobiernos de los países de destino, las asociaciones de migrantes y las redes de residentes en el país; a los gobiernos de los países de origen y de destino con organismos públicos como hospitales y universidades y con interlocutores del sector privado tales como las agencias de contratación, las organizaciones internacionales, el sector de las finanzas, los bancos comerciales, las casas de cambio, y la lista sigue. En vista de que sólo recientemente se han identificado las numerosas asociaciones establecidas, no se ha evaluado aún ni se cuenta con información suficiente sobre la carga administrativa o financiera que representan. Por último, cabe señalar que hay quienes piden una mejor representación de los intereses de las partes, como en el caso de los gobiernos de los países de origen respecto de los gobiernos de los países de destino, o entre actores públicos y privados.

En el presente documento el término “asociaciones” se define de manera amplia. Comprende los esfuerzos o acciones conjuntas, realizados a efectos de encarar las preocupaciones en materia de migración y desarrollo. Abarca los diálogos, las colaboraciones y los acuerdos establecidos entre entidades públicas (autoridades de jurisdicción nacional o de menor jerarquía), entidades intergubernamentales (organizaciones o entidades internacionales), y organizaciones privadas no gubernamentales de los países de origen y de los países de destino.

2. Asociaciones con miras al desarrollo: canalizar el potencial que encierra la migración para propiciar el desarrollo

En esta parte se ofrece un panorama general de las asociaciones y, en el marco de la circulación de las personas o capital humano, se citan ejemplos de iniciativas que han facilitado y estimulado las remesas y otros tipos de transferencias financieras que han contribuido a integrar a los migrantes y han mejorado el acopio de datos y la gestión de la información en materia de migración.

Asociaciones que encaran el desafío de la libre circulación de las personas

Se suele estimar que la emigración de personal muy calificado constituye una pérdida para el país de origen y un beneficio para el país receptor. Los efectos negativos en el país de origen van desde la pérdida de personal calificado hasta el rendimiento negativo del capital invertido por ese país en educar y formar al personal que ha emigrado. Ello es particularmente crítico en sectores como la salud y la educación, directamente vinculados al desarrollo de un país. No obstante, ha de tenerse en cuenta que el país de origen puede también beneficiarse de la emigración competente en la medida en que, posteriormente, se produce una transferencia de conocimientos, calificaciones y experiencia; y un acceso a nuevas tecnologías y a nuevos mercados, a través de los lazos que establecen con las comunidades de sus emigrantes en el país receptor. Como eso no ocurre naturalmente, los efectos positivos de la “circulación de cerebros” dependen tanto de los lazos que los emigrantes mantengan con el país de origen como de su situación jurídica en el país de acogida. Las asociaciones pueden desempeñar un papel importante al brindar oportunidades para

que la “circulación de cerebros” beneficie tanto a los migrantes como a los países de origen y de acogida.

Las asociaciones bilaterales entre gobiernos de países de origen y de destino pueden ser cruciales para revertir la “fuga de cerebros” –como se señala en el Memorando de Entendimiento suscrito entre los Gobiernos del Reino Unido y de Sudáfrica que establece las condiciones requeridas para la migración temporal de los trabajadores de la salud sudafricanos al Reino Unido para llenar las vacantes en el mercado de trabajo de ese país y que contempla la oferta a estos trabajadores de oportunidades de adquirir competencias, lo cual terminará beneficiando al país de origen a su regreso. No obstante, los acuerdos bilaterales podrían hacer derivar la cuestión hacia países que no son partes en un acuerdo, provocando de esta suerte una escasez de personal calificado y reorientando la corriente migratoria hacia esa región.⁴ Por otra parte, a pesar del número cada vez mayor de memoranda suscritos ello no implica necesariamente que se pongan en práctica.

El establecimiento de asociaciones entre los gobiernos de los países de origen y de destino, las organizaciones internacionales y las asociaciones de emigrantes o la diáspora puede contribuir a frenar la fuga de cerebros mediante retornos temporales. Las organizaciones internacionales como la OIM, que asesoran a los gobiernos en la materia, pueden desempeñar un papel favoreciendo la transferencia de las competencias y conocimientos adquiridos por miembros de la diáspora a sus países de origen a través de programas como el denominado Migración para el Desarrollo en África (MIDA).⁵ La experiencia de la OIM en materia de programas de retorno temporal apunta a que las asociaciones de migrantes desempeñan un papel fundamental a la hora de identificar y establecer contactos con los profesionales idóneos.

El establecimiento de asociaciones innovadoras en la gestión de la migración laboral, por ejemplo entre gobiernos y agencias de contratación, podrían mejorar los planes de migración temporal. La regulación de las actividades de las agencias de contratación, con miras a asegurar la transparencia del proceso, el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes y el funcionamiento efectivo de los planes de migración temporal, podría ser uno de los medios para hacer frente a la “fuga de cerebros”.⁶

Asociarse para sacar el máximo provecho de las remesas con miras al desarrollo

Ya se reconoce ampliamente el aporte al desarrollo de los países de origen que representan las remesas que envían los emigrantes. No obstante, el proceso de transferencia de las mencionadas divisas puede resultar muy oneroso y difícil para muchos emigrantes, que optan por enviar sus remesas por canales no oficiales. Por tanto, se trata de canalizar eficazmente la transferencia de estos recursos financieros hacia el desarrollo. Dado el elevado número de actores que intervienen, incluidas muchas organizaciones no gubernamentales como bancos, otras instituciones financieras, entidades que otorgan micro créditos, cooperativas de ahorro y crédito, fondos sociales, las cooperativas y los servicios de correos, el establecimiento oficial de asociaciones podría contribuir a canalizar adecuadamente los efectos positivos de las remesas.

Las asociaciones tripartitas entre países de destino, países de origen e instituciones financieras, a saber los bancos y agencias comerciales que transfieren dinero, pueden contribuir a eliminar las barreras existentes, ejerciendo una influencia para adaptar el marco jurídico y político en que se inscriben. Al suscitar el interés de los actores económicos por el mercado que representan las remesas enviadas por los emigrantes a sus países de origen puede tener consecuencias en los servicios disponibles, por ejemplo, en un aumento del número de cajeros automáticos o al facilitar un acceso a la microfinanza.⁷ Lo anterior puede a su vez incidir en el comportamiento de los emigrantes en los países de acogida y en las comunidades de sus países de origen.

Al establecer asociaciones con las organizaciones de la diáspora, los países de origen pueden alentar la transferencia de fondos provenientes de la diáspora hacia dichos países. Dicha asociación puede abarcar la identificación de proyectos de inversión, la información sobre los mismos a las comunidades de la diáspora, y la facilitación de los procedimientos administrativos y de pago de impuestos a través de proyectos comunitarios en los que participan las asociaciones locales, o bien, los fondos de contrapartida (o de aportaciones paralelas). Es el caso del proyecto “tres por uno”, una iniciativa del Estado de Guanajuato (México) donde por cada dólar transferido se contará con un dólar que

pondrá el municipio, otro que pondrá el Estado y otro que pondrá el Gobierno federal.⁸

Las asociaciones entre países de origen, países de destino y organismos públicos de desarrollo – activos en la localidad, a escala nacional o internacional– a saber, las entidades que prestan servicios comerciales, las cooperativas, los fondos de inversión social y las empresas de carácter social, pueden canalizar la transferencia de divisas hacia proyectos de desarrollo específicos. La iniciativa “Unidos por la Solidaridad” en El Salvador canaliza las remesas de los emigrantes hacia proyectos locales por intermedio de un organismo gubernamental, el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, en colaboración con las autoridades locales y con apoyo del organismo gubernamental encargado de las comunidades en el exterior.⁹

El apoyo de las instituciones intergubernamentales a los programas no gubernamentales y gubernamentales existentes, tales como el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo que ha previsto rebajar el costo de las transferencias y movilizar los ahorros de las comunidades de migrantes para favorecer el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME).¹⁰

Establecimiento de asociaciones para favorecer la integración de los inmigrantes

Para que los inmigrantes lleven una vida digna es fundamental que puedan aprender el idioma del país receptor, educarse y adquirir una formación profesional, además de tener acceso al empleo, la atención de la salud y la vivienda. Las instancias gubernamentales en el país de acogida, tales como los ministerios de trabajo, empleo y relaciones exteriores pueden desempeñar un papel preponderante en la protección de sus derechos y en su bienestar. Al ponerse en contacto con la diáspora, se puede favorecer la integración y la participación de ésta en la vida de las sociedades receptoras. **La integración de los migrantes** puede a su vez **alentar el establecimiento de asociaciones**, en la medida en que se demuestra que el bienestar de los migrantes se correlaciona con su capacidad de desarrollar actividades productivas y de

establecer buenas relaciones entre país de acogida y país de origen.

El establecimiento de asociaciones entre actores del sector privado y las organizaciones de migrantes ha despertado el interés general por las iniciativas que ponen de relieve los efectos positivos de la diversidad étnica, es decir, las asociaciones establecidas entre migrantes y empresas con políticas favorables hacia la inmigración y prácticas responsables a ese respecto.¹¹

Fomentar el acopio de datos y la realización de estudios

El establecimiento de asociaciones que tengan por objeto mejorar los mecanismos de acopio de datos y de intercambio de información sobre buenas prácticas podría facilitar la tarea, tanto la de los especialistas en migración como la de los especialistas en desarrollo. El intercambio de información entre países de origen y países de destino, a escala regional e internacional, respecto de cuestiones de interés común constituye una de las principales finalidades de las asociaciones establecidas.

Si bien los países poseen fuentes **nacionales** de información, tales como los consulados, los ministerios pertinentes y los censos de población, el intercambio de información con objetivos precisos entre Estados puede mejorar el conocimiento que se tiene de la migración y el desarrollo. Por último, cabe citar la información que poseen ciertas organizaciones **internacionales** como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la OIM, las series de datos de EUROSTAT, de la División de Población de las Naciones Unidas, así como las estadísticas sobre desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial.

Las asociaciones establecidas entre estos diferentes interlocutores pueden proporcionar información sobre los migrantes y las diásporas, así como sobre sus aportaciones al comercio, las inversiones, la creación de empresas y las transferencias de remesas.

3. Establecimiento de asociaciones a escala regional o mundial

Como en la mayoría de los casos la migración tiene lugar entre países de la misma región, los procesos regionales e internacionales son importantes foros de discusión, que pueden dar lugar a futuras asociaciones, en la medida en que los países de origen y de destino tienen la posibilidad de reunirse.

Agrupaciones de índole económica como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Consejo Comercial de la Comunidad Económica Africana lanzaron la iniciativa *Africarecruit*, que facilita la contratación en África y sirve de foro para los debates sobre cuestiones que interesan a la diáspora, tales como aportar un valor añadido al fortalecimiento institucional en África.¹²

Asimismo, la migración y el desarrollo figuran como temas clave en los procesos de consulta regionales: la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso de Puebla) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Proceso de Lima). La Conferencia Ministerial del Mediterráneo Occidental sobre Migración (Diálogo 5+5) ha incluido en su programa de trabajo sobre migración y desarrollo conjunto temas como el papel de las diásporas, la migración laboral, la integración de los migrantes y la cooperación local.¹³

4. Temas de debate

- *¿Qué se ha aprendido y cuáles son las modalidades efectivas de asociación que han tenido éxito en materia de migración y desarrollo? ¿Qué actores han intervenido?*
- *¿Cómo compilar y procesar la información, los datos y las estadísticas sobre migración para obtener resultados coherentes? ¿Cuáles son las prácticas eficaces y cuáles los mecanismos útiles y foros adecuados para intercambiar información?*
- *¿Qué papel pueden desempeñar las entidades asociadas en la formulación de políticas? ¿Cómo conseguir que se las incluya en el proceso de formulación de políticas?*
- *¿Cómo instaurar un clima de confianza mutua y alentar el deseo de cooperar entre las entidades susceptibles de asociarse?*

- *¿Debería el gobierno alentar las asociaciones con el sector privado? Si fuera el caso, ¿cómo podrían los gobiernos alentar la participación de esos actores?*

Notas

1. La meta número 8 de los Objetivos de desarrollo para el milenio enfatiza la importancia de establecer colaboraciones para el desarrollo en todo el mundo. Se pueden consultar detalles en: <http://www.un.org/millenniumgoals/>
2. Consultas regionales, Iniciativa de Berna, Documento de trabajo, OIM (2004).
3. Por ejemplo, el Memorándum sobre la Política de Desarrollo y Migración, del Gobierno danés destaca la importancia del diálogo entre los países asociados y las organizaciones de migrantes, en el marco de “políticas integradas” respecto de los países de donde proceden los inmigrantes (Cámara de Representantes, Países Bajos, 2004). Por otra parte, en un informe de la Cámara de los Comunes del Reino Unido sobre Migración y Desarrollo se señala que el Gobierno, el sector privado y las ONG están colaborando cada vez más con las organizaciones de la diáspora (Reino Unido, Cámara de los Comunes, 2004, Págs. 67 y 68).
4. Reino Unido, Cámara de los Comunes, Comisión de Desarrollo (2004, pág. 31).
5. Este programa contempla la transferencia permanente o temporal de recursos y calificaciones vitales en apoyo de los países de origen. Por ejemplo, la Asociación etíope-estadounidense de profesionales de la salud (ENAHPA, según su sigla en inglés) participa en el proyecto MIDA de la OIM en Etiopía. En el marco de este mismo MIDA se ha establecido un programa bilateral entre Senegal e Italia destinado a movilizar y a conseguir el compromiso de la diáspora senegalesa con el desarrollo de las comunidades locales.
6. Cámara de los Comunes, Comisión Internacional de Desarrollo (2004, Págs. 44 y 45).
7. El acuerdo bilateral entre México y los Estados Unidos constituye un ejemplo de buenos acuerdos concluidos con bancos y agencias de transferencia de fondos por cable.
8. Johnson B., S. Santiago (2004)
9. Guía Oficial para Salvadoreños en el Exterior <http://www.elsalvador.com/especiales/2003/guiaoficial/index.html>

10. Dicho banco ha ayudado a concretar varios proyectos de colaboración (con el *Banco Sudameris de Inversión* en Brasil y con el *Banco Solidario* en Ecuador) que canalizan las remesas hacia actividades empresariales.
11. Empresas y responsabilidad social (*Business for Social Responsibility*), “*Migrant Labor*”, se puede consultar en: www.bsr.org.
12. Se puede consultar en: <http://www.africarecruit.com/>
13. Participan los siguientes países: Argelia, España, Francia, Italia, la Jamahiriya Árabe Libia, Malta, Mauritania, Marruecos, Portugal y Túnez. Las conferencias ministeriales se celebraron en Túnez (2002), Rabat (2003), y Argel (2004).

Referencias

Cámara de los Comunes, Comisión de Desarrollo Internacional

- 2004 *Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction*, Sexto Informe de la Reunión 2003-2004, Volumen 1, Londres.

OIM

- 2004 La Iniciativa de Berna, Documento sobre Consultas Regionales: Hacia la formulación de una Agenda Internacional para la Gestión de la Migración.

Johnson B. y S. Santiago

- 2004 *Diasporas, Emigrés and Development: Economic linkages and programmatic responses*, Un estudio extraordinario de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Washington DC.

Cámara de Representantes de los Países Bajos

- 2004 AVT04/BZ76203 Policy Memorandum – Development and Migration, julio de 2004 (traducción oficiosa de un texto en holandés).

LA PARTICIPACIÓN DE LAS DIÁSPORAS EN EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE ORIGEN Y DE DESTINO

Documento de trabajo del taller

La función de las diásporas en el desarrollo, la erradicación de la pobreza, la reconstrucción y el crecimiento está cobrando mayor interés político. El interés que revisten las diásporas puede resumirse con una ecuación de tres variables: asegurar beneficios para los migrantes, los países receptores y los países de origen. El presente documento es el resumen ejecutivo del documento de la OIM titulado “La participación de las diásporas en el desarrollo de los países de origen y de destino: una hoja de ruta política”. La versión completa del presente documento será publicada en 2005 por la OIM.

En este resumen ejecutivo se expone una introducción al tema (1) y luego se pasa revista sucintamente a las siguientes cuestiones políticas: ¿de qué manera las diásporas pueden contribuir al desarrollo? (2); ¿cómo pueden mobilizarse los distintos recursos de las diásporas? (3); y ¿de qué instrumentos políticos disponen

las personas encargadas de tomar decisiones para abordar la cuestión de las diásporas (4)? Hacia el final del presente resumen se incluyen algunas conclusiones preliminares y se sugieren planes de acción posibles (5).

1. Panorama de fondo

Diásporas: la dificultad de definir un término

No existe ninguna definición consagrada del término “diáspora”, que tiene distintos significados según los interlocutores. La noción se plasma más acertadamente en la idea de las poblaciones **transnacionales**, que viven en un lugar determinado pero aún siguen vinculadas a su tierra natal, y pertenecen tanto al “aquí” como al “allá”. A fin de modernizar un término que posee una fuerte connotación histórica y reflejar los cambios en las tendencias migratorias (migración laboral, migración circular), emplearemos el término “diásporas” sin mayúscula inicial (“diásporas”) para evitar confusiones con la histórica Diáspora judía, y en plural (“diásporas”) para expresar más cabalmente la pluralidad, la diversidad y los intereses individuales inherentes a las diásporas, además de su carácter comunitario.

El reto de recopilar datos

Para que los gobiernos puedan incluir las diásporas en sus programas prácticos de desarrollo, es esencial que cuenten con datos e informaciones fiables. A menudo, la disponibilidad de los datos refleja un nivel de interés político y, a veces, el incremento del volumen corresponde a una mejor capacidad de información, más que a un aumento en términos reales.

Existe una serie de retos específicos relacionados con la recopilación de datos en materia de diásporas: en primer lugar, el simple hecho de reunir datos que sean cualitativa y cuantitativamente precisos, lo que implica definir las diásporas; en segundo lugar, la dificultad de recopilar datos sobre organizaciones de diásporas; en tercer lugar, definir y medir las corrientes de las diásporas transnacionales; y en cuarto lugar, identificar las instituciones encargadas de recopilar datos sobre diásporas.

Uno de los principales obstáculos para la recopilación de este tipo de datos es la actitud renuente de las propias poblaciones en diáspora a la hora de responder a sondeos e investigaciones gubernamentales, lo que demuestra la importancia de contar con organismos neutros para llevar a cabo esta tarea.

2. ¿De qué manera las diásporas pueden ser agentes del desarrollo?

No existe ningún vínculo automático entre la migración y el desarrollo. El desarrollo puede definirse como el crecimiento económico sostenible, el progreso social, la creación de oportunidades y la equidad. Las diásporas *per se* no son positivas para el desarrollo de sus países de origen. El papel de la política es definir cómo las diásporas pueden ayudar al desarrollo y en qué difieren los enfoques y las soluciones que se apoyan en las diásporas, de los programas de desarrollo convencionales. Los enfoques en que las diásporas están al servicio del desarrollo presentan cinco características principales:

Articulan mejor las cuestiones de migración y desarrollo

El interés político que revisten las diásporas está estrechamente vinculado con tres tendencias migratorias simultáneas, a saber, un número creciente de migrantes laborales, jóvenes y mujeres, que inciden de manera diferente en el desarrollo. Los trabajadores migrantes, los estudiantes expatriados y las mujeres migrantes independientes han de entablar relaciones particulares con sus países receptores y de origen, y su partida, a largo plazo, ejercerá una influencia singular en el desarrollo de sus respectivos países de origen. La inclusión de las diásporas para que apoyen el desarrollo de los países de origen, tendrá repercusiones en la magnitud de la influencia.

Establecen una función de desarrollo para los interlocutores no gubernamentales transnacionales

En muchos casos, las diásporas primero se organizan por sí solas y, en función de los frutos que rinden sus iniciativas, suscitan un interés político. El surgimiento de asociaciones de diásporas no

es un fenómeno nuevo sino el reconocimiento de que las diásporas son asociados en el desarrollo, lo que equivale a admitir a nuevos miembros clave de la sociedad civil en aras del desarrollo. Las diásporas pueden actuar como promotoras dado que el contexto de origen les resulta familiar y, de esta manera, comenzar programas innovadores en base a su experiencia internacional. Al parecer, las redes científicas de las diásporas son especialmente dinámicas en los círculos académicos y empresariales. Hay otras organizaciones de diásporas que, por estar integradas tanto por miembros de diásporas como por ciudadanos nacionales, representan puentes entre los países de origen y los países receptores. No obstante, muchas iniciativas de las diásporas dependen del voluntariado y a menudo se enfrentan con límites de funcionamiento. El respaldo de las organizaciones internacionales puede ayudar a garantizar la viabilidad de algunas redes existentes.

Aún no se dispone de pruebas sistemáticas que sirvan para evaluar la repercusión de las organizaciones de las diásporas en el desarrollo, lo que no equivale a decir que los resultados sean limitados. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo considera a la *Philippine Brain Gain Network* (red filipina de ganancia de cerebros) como una entidad influyente y puso de relieve el hecho de que diecinueve de las veinte principales empresas de software de la India fueron fundadas o son administradas por profesionales provenientes de la diáspora india.

Reducen los costos de emigración para los países de origen

Por lo que respecta a las políticas, las diásporas revisten un gran interés a la hora de fomentar el desarrollo de los países de origen, principalmente por las siguientes razones: limitan los costos de emigración, compensan la “fuga de cerebros”, mejoran las competencias de los migrantes y, finalmente, activan una dinámica positiva en muchos ámbitos. La experiencia y las pruebas demuestran que estos efectos benéficos posiblemente no se manifiesten si no se cuenta con un apoyo específico. Los países que experimentan altos niveles de emigración no logran necesariamente atraer la atención y el apoyo de sus diásporas. Además, en ocasiones los migrantes se ven en la imposibilidad de trabajar legalmente en los países receptores, puede que sus calificaciones no se reconozcan o que pasen a ocupar puestos

menos calificados. Por ello, cabe destacar la importancia de integrar las diásporas en los proyectos internos de crecimiento, que representan un real valor añadido para la economía nacional.

Son muy pocos los países de origen que hacen referencia oficialmente a iniciativas no gubernamentales en torno a las diásporas en sus estrategias de desarrollo, pero existe una percepción cada vez mayor del potencial de las diásporas. La OIM ha estado cooperando con Benin, Burkina Faso, Mauritania, Cabo Verde, Madagascar y Malí para atender las cuestiones de desarrollo de estos países con los recursos que ofrecen las diásporas. Etiopía y Ghana aluden expresamente a las diásporas en sus estrategias de erradicación de la pobreza.

Maximizan los beneficios que los países receptores obtienen de la inmigración

Desde el punto de vista de los países receptores, las diásporas se consideran, cada vez más, como socios privilegiados. Algunos países receptores realizan consultas con organizaciones de diásporas extranjeras radicadas en su territorio sobre la concepción y la aplicación de planes de desarrollo en los países de origen de dichas diásporas. Éste es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, que pidió asesoramiento a diásporas de Sierra Leona y de la India para establecer los planes de asistencia nacionales en dichos países africanos. Francia constituyó una federación de ONG y trabaja bilateralmente con Malí, Senegal, Benin, Congo y Sierra Leona.

Contribuyen a las estrategias conjuntas de desarrollo

Dada su naturaleza transnacional, las diásporas son asociadas potenciales para el desarrollo de los países de origen y de los países receptores. Los intereses económicos comunes de los países de origen y de los países receptores generan actividades comerciales, inversiones y espíritu empresarial; a su vez, estos intereses se ven estimulados por los fenómenos a los que dan origen. Las actividades de promoción de las diásporas han favorecido la suscripción de acuerdos comerciales específicos, como los celebrados entre los países del Sur de Europa y del Norte de África.

Los intereses políticos comunes van cambiando conforme las políticas en materia de desarrollo se tornan más eficaces para los donantes y los beneficiarios, y en función de las tendencias migratorias. Algunos países de emigración se han vuelto países de inmigración (Portugal, Irlanda, Corea del Sur), y la mayoría de los países de inmigración son tanto países de origen como países de destino. La movilización de las diásporas forma parte de un enfoque conjunto del desarrollo, que fue adoptado por algunos gobiernos e iniciado por el gobierno francés en 2000 con la firma de un convenio con el Senegal. Además, dado que el potencial de desarrollo de las diásporas está supeditado a su condición en el país receptor y a las condiciones económicas que prevalecen en dicho país, los intereses de los países de origen y los países receptores son indisociables. En los países más pobres, la potencial contribución para el desarrollo que las diásporas pueden ofrecer será más limitado.

Es preciso analizar las iniciativas conjuntas para el desarrollo en el contexto de políticas migratorias más amplias. En efecto, según la ONU (2004), la proporción de países que han introducido políticas restrictivas de migración pasó de un 7% en 1976 a un 34% en 2003.

3. ¿Cómo movilizar los recursos de las diásporas?

¿Cuál es el potencial de las diásporas y cómo pueden los programas y políticas existentes canalizarlo y materializarlo en su máxima expresión? En el presente documento se examinan cinco clases de capital: humano, social, afectivo, financiero y local.

Capital humano

El capital humano de las diásporas, en una definición muy amplia, abarca los niveles de educación, formación, competencias, conocimientos y bagaje técnico. El interés del capital humano está relacionado con los movimientos de migrantes tanto calificados como no calificados; si bien cabe aclarar que las políticas están claramente centradas en los migrantes altamente calificados. Para algunos países, las pérdidas de capital humano son enormes: generalmente, los migrantes provenientes de América Latina

y Asia pasaron el doble de tiempo en instituciones educativas que la media de la población nacional, y en el caso de África la proporción es del triple (ONU, 2004).

La ONU (2004) considera que la pérdida de ciudadanos calificados conduce a un déficit de innovación y creatividad, además de la pérdida de inversiones en educación. Lowell (2003) señala que la “fuga de cerebros” representa una merma significativa de personas altamente capacitadas y da lugar a consecuencias económicas adversas. Lucas (2004), haciendo referencia a los países de bajos ingresos, intenta demostrar que existe un vínculo negativo entre la cantidad de estudiantes que residen en el exterior tras graduarse y el nivel de ingresos del país de origen. En consecuencia, actualmente muchos programas están concebidos a fin de movilizar el capital humano de las diásporas para el desarrollo mediante “bases de datos sobre competencias” y “bancos de calificaciones”, como “*Benin Health Professional Nationals Residing in France*” (profesionales de la salud benineses que residen en Francia), “*Database of Nigeria’s Professional Human Resources*” (base de datos de recursos humanos profesionales de Nigeria), *AfricaRecruit* y “*Philippines Brain Gains Network*” (red filipina de ganancia de cerebros).

La experiencia de la OIM al llevar a cabo programas centrados en el capital humano muestra que los integrantes de las diásporas están sumamente interesados en colaborar en el desarrollo de sus países de origen, siempre que se les ofrezcan oportunidades creíbles y que los mecanismos de cooperación específicos entre el país de origen y el país de destino les permitan mantener sus empleos en el país receptor. Y, lo que es más importante, parece que la ecuación “pérdida de capital humano = compensación en remesas” puede ser falaz. No es obvio que las personas que tuvieron una buena educación (parte de la “fuga de cerebros”) sean los que realizan transferencias; de este modo, las políticas en torno a las diásporas se enriquecen combinando medidas que apuntan a distintos tipos de capital.

Capital social

Los círculos sociales que comparten valores y confianza conforman lo que se ha dado en llamar el “capital social”. El

capital social ha cobrado un interés político ya que permite explicar políticas económicas, sociales y migratorias. Existen dos tipos principales de capital social que inciden en las diásporas: por un lado, las familias, los padres y los amigos y, por el otro, las comunidades e instituciones locales en el país receptor. Ambos reflejan la noción de vinculación interna (en el grupo) que se opone a la de vinculación externa (fuera del grupo), y pueden funcionar como objetivos superpuestos. El concepto de capital social es clave para las políticas en favor de las diásporas ya que plantea interrogantes sobre el papel de los lazos sociales en el proceso de integración del inmigrante en la sociedad receptora y en el mantenimiento de los vínculos con el país de origen.

En lo que atañe a la contribución económica del capital social, cada vez queda más claro (OCDE, 2003) que la existencia de lazos sociales estrechos y confianza puede simplificar las relaciones comerciales y reducir el costo de las transacciones, generando interés en las diásporas en su función de agentes que facilitan el comercio. En cuanto a las políticas en que las diásporas se integran en aras del desarrollo, la desconfianza es uno de los obstáculos principales; esto queda de manifiesto entre gobiernos y migrantes, migrantes y el sector privado y entre los propios migrantes. Se ha descubierto que la desconfianza en las instituciones bancarias es el obstáculo principal que impide que los inmigrantes caribeños residentes en EE.UU. se sirvan del sistema financiero formal para transferir sus remesas (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, 2004).

Capital afectivo

El término “capital afectivo” refleja dos realidades diferentes: 1) el interés particular de las diásporas en “realizar una aportación” a sus países de origen por un sentido de la responsabilidad o incluso culpa y 2) los productos del “comercio sentimental”. Cabe citar como ejemplo del comercio “étnico” o “nostálgico” la exportación de productos hispánicos a EE.UU. (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, 2004) que puede representar una fuente importante de ingresos para las pequeñas y medianas empresas de los países de origen. Para que exista una mayor correlación entre la demanda de productos nostálgicos en el extranjero y las necesidades de las personas que los producen

en el país de origen, han de elaborarse políticas en favor de las diásporas.

Capital financiero

Las corrientes de capitales que se asocian con las diásporas son diversas; entre ellas figuran las remesas, la inversión extranjera directa (IED) y los intercambios comerciales. El interés político que reviste el capital financiero de las diásporas ha dado origen a iniciativas que tienen repercusiones enormes en el desarrollo, iniciativas con las que se crean nuevos sistemas y servicios bancarios, se posibilita la transferencia de beneficios a nivel internacional y hasta se logra modificar comportamientos financieros puesto que con dichas iniciativas se llega a personas que previamente no realizaban operaciones bancarias.

No siempre se sabe a cuánto equivalen las contribuciones de las diásporas dentro de la IED y el comercio, pero cuando existen datos las cifras pueden ser portentosas. Por ejemplo, se calcula que entre un 50 y un 70% de la IED en China proviene de las diásporas chinas. También existen pruebas de que los emigrantes altamente calificados producen un gran impacto en las relaciones comerciales (Lucas, 2004). El capital financiero de las diásporas, en lo que atañe a las remesas, está mucho mejor documentado pese a las dificultades de medición. El Banco Mundial calcula que el volumen actual de giros a los países de origen de los inmigrantes internacionales por conducto de canales oficiales asciende a 93.000 millones de dólares EE.UU. por año, cantidad a la que deberían agregarse más de 300.000 millones de dólares EE.UU. que corresponden a transferencias no registradas (en tanto que el dinero destinado a la asistencia en el mundo equivale a 68.500 millones de dólares EE.UU. por año). Las transferencias oficiales representan porcentajes significativos del PIB, en particular, para los países de ingresos muy escasos (1,9%).

Las desigualdades entre los comportamientos inversionistas y comerciales de los países pueden explicarse por las diferencias entre las políticas que se aplican para atraer la IED, las condiciones macroeconómicas que reinan en los países de origen y la disparidad en los niveles de ingresos de las diásporas en los países receptores. El vínculo que existe entre los distintos tipos de corrientes

financieras relacionadas con las diásporas es de sumo interés político. Los países pobres que dependen mucho de las remesas atraen muy poca IED. La renuencia de las diásporas a invertir en sus países de origen refleja una falta de confianza en el contexto económico o político y supone grandes cargas administrativas. Sin embargo, al parecer las remesas y las inversiones también entrañan una relación positiva. El Banco Mundial ha advertido que las remesas son mayores cuando el clima es más propicio para las inversiones. La incidencia de las inversiones y remesas de las diásporas en el desarrollo requiere un análisis y una comparación pormenorizados.

Capital local

Resulta paradójico destacar que la inmigración, que es un fenómeno mundial y transnacional, también posee una dimensión muy local. No es una coincidencia que las regiones más desarrolladas (como las costas del Sur de China) a menudo sean regiones de origen para una gran cantidad de miembros de diásporas chinas (MPI, 2004). De hecho, a menudo los migrantes provienen de una misma región o localidad y se establecen en el exterior alrededor de las mismas zonas, en particular, en suburbios. De esta manera se explica por qué las comunidades locales de los países receptores a menudo entablan vínculos con comunidades geográficamente concentradas de los países de origen.

Asimismo, las iniciativas de índole comunitaria como las asociaciones mexicanas, irlandesas, italianas o polacas también son exponentes de la dimensión local de los vínculos transnacionales de las diásporas. El éxito de estos programas reside en los lazos puntuales que las diásporas mantienen con sus regiones específicas de origen y en sus objetivos de desarrollo local (creación de empleo, empresas, infraestructuras e instalaciones locales).

4. Instrumentos políticos existentes destinados a las diásporas

Los gobiernos adoptan una serie de enfoques para favorecer la contribución de las diásporas al desarrollo. Entre estos instrumentos y medidas figuran:

Instrumentos reguladores o legislativos

La concesión de la doble ciudadanía: ésta parece ser una de las medidas simbólicas más significativas para formalizar la doble pertenencia de las diásporas y brindar apoyo facilitando inversiones en los países de origen. En el caso de Australia o la India, la presión de los grupos de la diáspora fue tal que los gobiernos adoptaron legislación en materia de doble ciudadanía.

Algunas medidas reguladoras pueden hacer valer los derechos de los expatriados en sus países de origen e incitarlos a que participen en actividades de desarrollo. Algunos de dichos derechos poseen una clara dimensión simbólica y política; otros tienen un neto impacto práctico: el derecho a votar, el derecho a comprar tierras y propiedades, el derecho a transferir los derechos relativos a las pensiones y los beneficios sociales adquiridos en el exterior. Ciertos sistemas de identificación simplifican el acceso de los expatriados a sus países de origen; éste es el caso en Etiopía, México y la India, que otorgan tarjetas especiales de identificación por las que se confieren a las diásporas derechos específicos, exenciones sobre el requisito de visado y otras prestaciones.

Instrumentos institucionales

Las declaraciones y los programas gubernamentales, como la política del Gobierno de Colombia “*Colombia nos une*”, están encaminados a ofrecer un marco estratégico en beneficio de la participación de las diásporas. En los últimos años en todos los continentes se ha incrementado drásticamente el número de ministerios e instancias nacionales destinados a expatriados o a ciudadanos que se encuentran en el extranjero. Internet es la herramienta más comúnmente empleada para establecer contacto con las diásporas. Las representaciones de los gobiernos en el exterior, los consulados y las embajadas están en situación idónea para recabar datos sobre diásporas nacionales, ofrecer servicios a expatriados, actuar como intermediarios y especialmente mostrar que el país de origen se interesa por sus expatriados.

Cabe mencionar que las instituciones destinadas a las diásporas son muy recientes, lo que no permite evaluar su impacto real y sacar conclusiones sobre la manera en que las diásporas perciben

a dichas instituciones. Al parecer, las diásporas suelen ser reacias a colaborar con sus gobiernos y prefieren mantener contactos con organismos neutrales.

Herramientas técnicas

Al crear políticas para las diásporas es fundamental aprovechar las ventajas que ofrece Internet, como los sitios Web, prestando servicios que simplifiquen sus relaciones con los países de origen (visas y consulados electrónicos). Los bajos precios de los pasajes aéreos y las comunicaciones, así como las infraestructuras que funcionan correctamente constituyen incentivos convincentes para que las diásporas se mantengan en contacto con sus países de origen.

Instrumentos que facilitan las actividades financieras y comerciales

Muchas prácticas innovadoras ayudan a realizar las transferencias financieras de las diásporas: tipos de cambio convenidos, bajos costos de transferencia, acuerdos sobre depósitos repatriables, altas tasas de interés para las cuentas en divisas extranjeras, exenciones impositivas y descuentos o bonos reservados sólo a los expatriados.

Muchos instrumentos financieros destinados a las diásporas poseen un manifiesto objetivo de desarrollo. Entre ellos cabe mencionar la iniciativa “combinando fondos y préstamos” asociada a actividades de producción en el país de origen (Linkapil y Philneed, en las Filipinas), la afluencia de remesas encauzada hacia proyectos empresariales (*Banco Sudameris de Inversión*, en Brasil, Banco Solidario, en el Ecuador), los bancos comerciales que ofrecen “servicios especiales para los inmigrantes” (*Banque de l’Habitat*, en el Senegal, Banco Solidario, en el Ecuador, *Groupe de Banques Populaires*, en Marruecos) y los fondos sociales de inversión que canalizan los fondos de los migrantes hacia el desarrollo comunitario. Se pueden plantear muchas preguntas sobre la sostenibilidad de dichos programas, así como sobre las cargas administrativas que crean. Con todo, son extremadamente innovadores y a menudo están respaldados

por sólidas asociaciones entre las diferentes autoridades a nivel urbano, regional y nacional.

Instrumentos que alivian los trámites burocráticos

Se sabe que uno de los principales obstáculos a la participación de las diásporas en sus países de origen es la carga administrativa. Algunas iniciativas están concebidas para aliviar esta carga y simplificar el acceso de las diásporas a los servicios. Como ejemplos de estas iniciativas cabe mencionar los *One-Stop shops* (locales rápidos), en Túnez, y el *Indian Investment Information Centre* (IIC, Centro Indio de Información sobre Inversiones), una agencia de una única ventanilla que fomenta las inversiones en la India. La reducción de los obstáculos administrativos y burocráticos se considera una reforma fundamental, y de este modo las contribuciones de las diásporas se tornarán más simples y eficaces.

Información y comunicación

Dado el importante valor simbólico que entrañan las opciones políticas en materia de diásporas, los gobiernos han realizado diversos proyectos para mejorar la imagen de las mismas y aumentar los conocimientos que se tienen sobre ellas: “el Día de las Diásporas” (Etiopía y la India), conferencias y acontecimientos anuales dedicados a las diásporas (Siria, Senegal, Ghana, Etiopía, Sierra Leona, etc.), museos de las diásporas (Portugal y Francia), visitas de diásporas en sus países de origen (Filipinas y Siria) o visitas de diásporas en sus países receptores (Eritrea). Hay otras medidas simbólicas que pueden recibir una gran difusión y dar fe de la voluntad política de un país de integrar a las diásporas: por ejemplo, Georgia y Letonia han elegido funcionarios de sus diásporas y atraen a sus miembros con cargos gubernamentales de alto nivel.

Educación

Es menester encontrar otras maneras de destinar las políticas a los emigrantes y las diásporas jóvenes. Por el momento, existen pocas pruebas del efecto producido por las equivalencias de títulos y los esfuerzos de homogeneización, las becas, los programas de

intercambio y los programas específicos para retener o alentar el retorno de estudiantes. A mediados de la década de los noventa, el Gobierno chino cambió su estrategia educativa ayudando a los estudiantes a viajar al exterior, y ofreciendo incentivos para su retorno. Esta estrategia permite que los estudiantes chinos se sumen a la “circulación de cerebros” y, de esta manera, entre 1995 y 1998, se registró un incremento anual del 13 por ciento en el número de estudiantes que retornó.¹

Alianzas

La experiencia con los programas y las pruebas académicas permite concluir que las alianzas constituyen herramientas clave para concebir y aplicar políticas en torno a las diásporas. Dichas alianzas pueden estar integradas por países de origen y países receptores, así como por interlocutores privados, públicos y no gubernamentales.

Enfoques sectoriales

Khandria (2004) explica que los países necesitan identificar los sectores específicos en que existe “un rendimiento social de las inversiones de los expatriados que es mayor y más sostenible que el rendimiento del mercado”. El autor alude a dos sectores particulares en que la participación de una diáspora específica puede representar un cambio: educación y salud. Asimismo, recomienda que los países se centren en sectores específicos en lugar de atender una miríada de objetivos de desarrollo y de bienestar. El enfoque basado en sectores permite que la acción política esté dirigida específicamente a identificar las necesidades del país de origen y apuntar a grupos precisos en las diásporas.

Períodos posconflicto, situaciones de emergencia y reconstrucción

Toda la “opción de las diásporas” es aún más aplicable en los países que padecieron una catástrofe de gran envergadura, sufrieron conflictos o guerras, o fueron gobernados por dictaduras que causaron perturbaciones. La reciente tragedia del tsunami en Asia ha demostrado la capacidad que tienen las diásporas de responder inmediata y masivamente.

Retornos

Gracias a los resultados obtenidos de los programas existentes de retorno de las diásporas, se sabe que los incentivos y otros factores de índole política, económica y social pueden entrar en juego en la decisión de retornar. La ONU (2004) consideró la no portabilidad de los beneficios adquiridos por los migrantes (pensiones, seguridad social) como uno de los principales obstáculos al retorno y exhortó a las personas encargadas de formular políticas a abordar la cuestión. De la experiencia de la OIM con los programas de retorno de nacionales calificados se infiere que los criterios de selección de este tipo de programas deberían ser flexibles, y la creación de capacidad es esencial para su aplicación. A menudo, los problemas con que se enfrentan quienes vuelven a sus países de origen son de tipo estructural, como el acceso limitado a los créditos. Los incentivos para frenar la migración de profesionales calificados y favorecer el retorno de las diásporas son similares: ofrecer oportunidades profesionales y personales en entornos laborales viables.

5. Conclusiones

A fin de maximizar el potencial de la contribución de las diásporas al desarrollo y minimizar los virtuales efectos adversos, las políticas centradas en las diásporas requieren una gestión particular. Algunas de las principales desventajas y posibles efectos negativos de las políticas de este tipo precisan una atención y gestión específicas. Si existe una dependencia de aportes financieros externos y el crecimiento se basa en elementos que no son propios, puede socavarse la producción local. Las disparidades entre los que tienen familiares en el exterior y los que no las tienen tienden a agravar las desigualdades ya existentes y, en lugar de tratarse las causas de la migración, se estimulan aún más los ciclos migratorios. Las actitudes negativas por los privilegios ofrecidos a los migrantes que retornan pueden ser perturbadoras, y los regímenes de incentivos a las diásporas pueden conducir a distorsiones en los mercados y a desplazamiento de empleos. Estos inconvenientes documentados exhortan a la atención de los que formulan políticas, pero no incitan a desechar las políticas a favor de las diásporas en su conjunto. Se pueden extraer enseñanzas

de la aplicación de los programas para limitar estos efectos potencialmente adversos.

En general, los países que logran atraer a sus diásporas cuentan con organizaciones bien financiadas y dotadas de personal para promover su causa. Un compromiso político claro de alto nivel contribuye al éxito, pero debe acompañarse de una legitimidad política y del reconocimiento de las diásporas. Los contextos macroeconómicos y políticos problemáticos reducen las perspectivas de éxito. Se puede decir que Portugal, Corea del Sur e Irlanda son países que han logrado beneficiarse de sus diásporas al tiempo que dejaban de ser países de emigración y se convertían en países de inmigración. No obstante, resulta difícil determinar si fueron las diásporas las que impulsaron el crecimiento o si el desarrollo social, económico y político imperante ofreció las condiciones adecuadas para que las diásporas invirtieran, iniciaran negocios, transfirieran fondos y retornaran.

Los estudios y experiencias realizadas permiten enumerar tres funciones principales de las políticas:

- 1. Crear posibilidades:** los individuos se interesan por participar en proyectos de desarrollo pero se topan con serios obstáculos. Los encargados de formular políticas pueden ocuparse de los obstáculos que indirectamente impiden que las diásporas colaboren en el desarrollo (reducir los costos de transferencia, simplificar los trámites burocráticos y los procedimientos, autorizar la doble nacionalidad, elaborar proyectos de inversión y garantizar transacciones comerciales seguras).
- 2. Reconocer el carácter simbólico:** en todos los estudios sobre las diásporas, en determinado punto siempre se aborda la cuestión de las imágenes, las percepciones, la identidad y la confianza. Las políticas pueden asegurar el reconocimiento de las diásporas como miembros de pleno derecho, valorizar sus aportaciones, abordar problemas serios de imagen y crear confianza.
- 3. Formar alianzas:** el concepto de asociación es esencial y abarca diversas categorías de acciones conjuntas: apoyar las iniciativas existentes relativas a las diásporas, fomentar la colaboración

entre los países de origen y los países receptores, formar alianzas a nivel local con regiones y municipalidades, trabajar conjuntamente con actores privados (bancos, intermediarios financieros), con universidades, las instituciones públicas (hospitales, escuelas), cámaras de comercio y servicios comerciales.

Recomendaciones para las políticas:

1. Obtener información y datos sobre el tamaño y la distribución de las diásporas, e identificar iniciativas, redes y asociaciones, corrientes comerciales, IED y remesas;
2. Elaborar medidas destinadas a las diásporas, tanto individual como colectivamente;
3. Realizar una evaluación global de las necesidades y prioridades de desarrollo a fin de integrar a las diásporas en estrategias concretas de desarrollo interno;
4. Establecer asociaciones entre los países de origen y los países receptores, para evitar que los enfoques de las diásporas sean incompatibles con la política de integración de los países receptores;
5. Abordar las corrientes sociales, económicas y financieras en conjunto. Los análisis sobre los beneficios derivados de las remesas se enriquecen con estudios más amplios acerca de cuestiones generales de las diásporas;
6. Prestar asistencia a las redes y organizaciones existentes de diásporas y ayudarlas a llevar a cabo sus propios programas. Las políticas relativas a los programas existentes de diásporas tienden a rendir más frutos;
7. Garantizar que las políticas en favor de las diásporas sean coherentes con otras políticas nacionales y contribuyan a otros programas principales de tipo económico y social (hacer que prevalezca el imperio de la ley, aclarar los derechos de propiedad, velar por el equilibrio macroeconómico y la robustez de los sistemas bancarios, etc.);
8. Centrarse en los jóvenes, en las alianzas con universidades (nacionales e internacionales) para otorgar becas; las equivalencias de los títulos pueden contribuir a atraer a los jóvenes e incitarlos a trabajar a favor del desarrollo.

9. Apoyar proyectos locales: a menudo, las diásporas están interesadas en invertir en la región de que provienen o que conocen bien;
10. Evaluar programas y calcular los costos y las cargas administrativas generadas para garantizar que las políticas sean eficaces;
11. Compartir experiencias internacionales, comparar tendencias y características regionales y vincular las especificidades regionales con las tendencias migratorias.

Las políticas para que las diásporas colaboren en el desarrollo sólo pueden surtir efecto si **abordan las causas de la migración**, incluyen las aportaciones externas de las diásporas en los mecanismos internos de crecimiento y están formuladas en colaboración con la comunidad que obra por el desarrollo pone en contacto a migrantes con prácticas innovadoras en materia de desarrollo (incubadoras de empresas, conglomerados de empresas, iniciativas sociales, redes de mujeres, servicios empresariales, actividades de cámaras de comercio, formación, etc.).

Nota

1. *Les diasporas Scientifiques*, Rémi Barré, capítulo 11, Yugui Guo.

Referencias

Banco Asiático de Desarrollo

- 2004 *Developing the diaspora, third coordinating meeting on international migration*, 27 y 28 de octubre

Banco Mundial, Diálogo Interamericano

- 2002 *Diasporas in Caribbean development*, informe del relator, Michele Lapointe, agosto

Black Richard, Sabates-Wheeler Rachel, Skeldon Ron, Waddington Clare, Winters Alan,

- 2003 *Mapping study of Migration Issues*, Universidad de Sussex

Butler KD

- 2001 *Defining diaspora, refining a discourse*, Diaspora10, 2. 189-219

Presidencia de la UE, Países Bajos

- 2004 *Issue paper on Brain-gain*, Conferencia de La Haya, Países Bajos, septiembre

Cámara de los Comunes, Reino Unido

- 2004 *Migration and Development: How to make migration work for poverty reduction*

Cámara de los Representantes, Países Bajos

- 2003 *Policy Memorandum 2003-2004*

Hugo Graeme

- 2004 *An Australian diaspora?* Universidad de Adelaide, Sur de Australia

Lucas E.B.

- 2004 *International migration regimes and economic development*, tercera reunión de coordinación sobre migraciones internacionales, División de Población, ONU, octubre

Newland Kathleen,

- 2004 *Beyond Remittances: The role of diasporas in poverty reduction in their countries of origin*, Migration Policy Institute, MPI

OCDE

- 2004 Christophe Dumont and Georges Lemaître, *Counting Immigrants and expatriates in OECD countries: a new perspective*

OCDE

- 2003 *Entrepreneurship and Local Development programme and Policy Recommendations*

Ostegaard Eva

- 2003 *International Migration and sending countries, Perceptions, Policies and Transnational relations*, Palgrave Macmillan, UK

OIT

- 2004 Martin Philip *Migration and development: towards sustainable solutions*

ONU

- 2004 Informe Económico y Social

Popolo Damien

- 2003 *Migrant's remittances, development and Fair Trade in the Americas*, documento conceptual

Spoonley Paul

- 2004 *The Social and Economic inclusion of Immigrants in a socially cohesive society: Challenges for New Zealand*, documento de conferencia

USAID

- 2004 Johnson Brett, Sedaca Santiago *Diasporas, Emigrés and Development, economic linkages and Development*, marzo

PARTE III
ANÁLISIS DE LAS
RESPUESTAS AL
CUESTIONARIO

RESULTADOS DE LA ENCUESTA TITULADA “PARTICIPACIÓN DE LAS DIÁSPORAS COMO AGENTES PARA EL DESARROLLO”¹

En 2005 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) llevó a cabo la encuesta denominada “Participación de las diásporas como agentes para el desarrollo” con el objeto de identificar las políticas que aplican actualmente los gobiernos en relación con la participación de las diásporas en el desarrollo. En este análisis se presentan las conclusiones extraídas de las 49 respuestas recibidas al cuestionario titulado “Políticas para convertir a la diáspora en agentes para el desarrollo”, enviado a todos los Estados Miembros y Observadores de la OIM.

El propósito del presente documento es contribuir al actual debate sobre las diásporas y las políticas relativas a esos grupos, además de ofrecer información a los gobiernos dispuestos a actuar con las diásporas como agentes para el desarrollo, sobre las políticas, obstáculos y progresos que se han registrado en esa esfera.

En el contexto del cuestionario, por “diásporas” se entiende “las personas y poblaciones étnicas que han abandonado su lugar de

¹ Cuestionario y análisis preparados por Dina Ionescu, Oficial de Investigaciones, Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM, con el apoyo de Ji Hye Shin, Pasante, bajo la supervisión de Erica Usher, Jefa, Estrategia de Planificación Presupuestaria, y Frank Laczko, Jefe, Investigación y Publicaciones.

origen, individualmente o como miembros de redes organizadas y asociaciones, pero que mantienen lazos con su lugar de origen". El interés se centró en la dimensión transnacional de las diásporas, que establece un vínculo entre el país de origen y el país receptor, más bien que en la connotación histórica del término. Este término se utiliza intencionalmente en plural para reflejar la diversidad de las poblaciones que pueden reconocerse como diásporas.

El "desarrollo" se define en su sentido humano, social y económico amplio. Desarrollo supone crecimiento, adelanto, habilitación y progreso. El objetivo del desarrollo es consolidar la capacidad humana y ampliar las opciones humanas. Sus componentes esenciales son la equidad, el sostenimiento, la productividad y la habilitación.

El mensaje principal que transmite la encuesta es que los participantes aplican políticas dinámicas en relación con las diásporas. En los últimos cinco años se ha registrado un notable aumento del número y tipo de programas. Los objetivos e instrumentos normativos que se utilizan son diversos; sin embargo, dichas políticas son impulsadas por un objetivo compartido: encontrar los medios de alentar a las poblaciones expatriadas, ya sea con carácter permanente o temporal, a contribuir al desarrollo de sus países de origen. Las políticas relativas a las diásporas aún enfrentan numerosos obstáculos, incluido el recelo por parte de las poblaciones a las que van dirigidas.

El presente análisis se ha estructurado como sigue:

1. Antecedentes de la encuesta
2. Conclusiones principales
3. Análisis pormenorizado de las respuestas al cuestionario
4. Anexos: A. Lista de encuestados; B. Lista de cuadros y figuras; C. Cuestionario.

Antecedentes

La primera parte del análisis presenta los antecedentes de la encuesta, el valor añadido del ejercicio, la metodología, una

breve descripción de los encuestados y algunas de las dificultades encontradas.

¿Por qué realizar una encuesta sobre las políticas relativas a las diásporas?

La función que desempeñan las diásporas en el desarrollo, la reducción de la pobreza, la reconstrucción y el crecimiento de los países de origen está cobrando un considerable interés político. Con el propósito de maximizar su posible contribución al desarrollo y minimizar los posibles efectos negativos, es preciso gestionar con gran atención las políticas relativas a la relación de un país con la diáspora en el exterior. Los países que registran elevados niveles de emigración no logran necesariamente atraer la atención y el apoyo de sus diásporas. Por otro lado, en ocasiones los migrantes se ven en la imposibilidad de trabajar legalmente en los países receptores, o puede que sus calificaciones no se reconozcan o que pasen a ocupar puestos menos calificados, todo lo cual limita su posible contribución, tanto a los países de origen como a los países receptores. La integración de las diásporas en proyectos nacionales de crecimiento que representen un verdadero valor añadido para la economía nacional es cuestión de gran importancia actualmente, como lo es también el establecimiento de una cooperación eficaz entre los países de origen y los países receptores para facilitar las actividades de las diásporas y apoyar sus contribuciones al desarrollo.

La experiencia de la OIM en la ejecución de programas centrados en el capital humano demuestra que los integrantes de las diásporas tienen gran interés en apoyar el desarrollo socioeconómico de sus países de origen, siempre que se les ofrezcan oportunidades creíbles y que los mecanismos de cooperación específicos entre el país de origen y el país de destino les permitan mantener sus empleos en el país receptor. Por lo tanto, se consideró oportuno llevar a cabo una encuesta para determinar y evaluar las políticas gubernamentales que se están aplicando para la participación de las diásporas en el proceso de desarrollo.

¿Cuál es el valor añadido de esta encuesta?

A pesar del mayor interés académico y político en las contribuciones que pueden efectuar las diásporas al desarrollo, existe un claro vacío de conocimientos en el plano normativo: ¿qué políticas se están aplicando, cuáles son las instituciones a cargo, qué métodos se prefieren y de qué instrumentos se dispone? Este vacío se debe, parcialmente, al carácter novedoso y a los rápidos cambios que se producen en esta esfera.

No tenemos conocimiento de que se haya realizado otra encuesta, en el plano internacional, centrada en las políticas y en la evaluación de las medidas adoptadas por los gobiernos en relación con la participación de las diásporas en el desarrollo.

Otro factor de interés es el amplio alcance de esta encuesta. Con gran frecuencia los estudios se centran en un solo aspecto de las contribuciones de las diásporas, como por ejemplo las remesas de los migrantes o la transferencia de aptitudes, o en un aspecto normativo concreto, por ejemplo, cómo reunir datos sobre las diásporas, o cómo determinar quiénes son los interlocutores adecuados de las diásporas, o en un sector en particular, médico, educativo, información y tecnología, etc. Esta encuesta abarca una gama muy amplia de aspectos que revisten gran importancia para la participación de las diásporas en el desarrollo, y para las contribuciones que podrían efectuar en las esferas social, financiera, empresarial, comercial y humana. Por otro lado, permite reconocer las posibles similitudes o diferencias entre los distintos aspectos: por ejemplo, ¿existe una relación entre las contribuciones financieras y las transferencias de capital humano? La encuesta se ocupa del entorno político y estructural en el que se aplican las medidas en favor de las diásporas y explora los posibles obstáculos para la acción política.

La encuesta compara los países en distintos niveles de desarrollo y revela las similitudes y diferencias en el respectivo interés que la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo tienen en sus diásporas en el exterior.

Otra valiosa característica de la encuesta es que está dirigida tanto a los países de origen como a los países receptores, por

lo que la atención se centra en las estrategias que aplican los gobiernos con respecto a sus propias diásporas en el exterior, y a las estrategias de los países receptores con respecto a las diásporas extranjeras residentes en sus territorios. Se ha hecho hincapié en la importancia de comprender los mecanismos de colaboración entre los países de origen y los países receptores.

Por último, la encuesta, llevada a cabo entre los Estados Miembros y Observadores de la OIM en diciembre de 2004, es parte de la Estrategia de la OIM sobre Migración y Desarrollo, y sus resultados servirán a la elaboración de políticas y al apoyo al desarrollo de proyectos. El cuestionario se diseñó con el propósito de contribuir a las actividades del Taller Intermedio sobre Migración y Desarrollo, celebrado en febrero de 2005, que es uno de los eventos anuales de la OIM en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. Los Estados Miembros y Observadores de la OIM tienen así la oportunidad de efectuar un intercambio de conocimientos y experiencias sobre diversas cuestiones relacionadas con la migración. Cuarenta y nueve países respondieron al cuestionario, que se hizo llegar a todos los Estados Miembros y Observadores de la OIM por conducto de sus representaciones permanentes en Ginebra.

Metodología

El cuestionario se basa en una revisión de los documentos sobre estrategias y políticas relativas a las diásporas, y en el análisis de los programas de la OIM que se ocupan de esos grupos (Migración para el Desarrollo (MIDA), Retorno de Profesionales Calificados, Investigación sobre Remesas y Diásporas).

El cuestionario contiene 18 preguntas con respuestas de selección múltiple, que también ofrecen al encuestado la posibilidad de dar una respuesta más amplia. Las preguntas están encaminadas a determinar las políticas que se están aplicando, o que están en proceso de elaboración, evaluar el interés de los gobiernos en trabajar con las diásporas en el contexto de una perspectiva de desarrollo, comprender el modo en que los gobiernos efectivamente realizan actividades con sus diásporas, y determinar la forma en que los propios gobiernos evalúan las medidas y políticas que aplican. Las preguntas se refieren

a múltiples aspectos de las políticas relativas a las diásporas: identificación de los interlocutores dentro de las diásporas, acopio de datos sobre poblaciones de diásporas, designación de órganos institucionales de colaboración con las diásporas, introducción de medidas legislativas, determinación de los recursos humanos, sociales, financieros y comerciales de las diásporas, establecimiento de asociaciones para una mejor participación de las diásporas en el desarrollo, evaluación de los obstáculos y definición de prioridades para futuras actividades.

El objeto de las preguntas es obtener información sobre las estrategias de los gobiernos con respecto a sus propias diásporas en el extranjero, y sobre las estrategias de los gobiernos receptores con respecto a las diásporas extranjeras que residen en sus territorios. Esta dualidad de interés obedece al deseo de obtener nuevos elementos de análisis que permitan establecer una vinculación entre los intereses políticos de ambos sectores.

Sólo se ha utilizado un método distinto en tres preguntas. En la pregunta 13 se pide a los encuestados que hagan una evaluación cualitativa de la eficacia de la aplicación de las políticas y programas que se mencionan en el cuestionario, calificando las iniciativas gubernamentales con puntajes del 1 al 3 (que corresponden a sin éxito, con éxito y con mucho éxito, respectivamente). En la pregunta 17 se pide a los encuestados que califiquen una serie de prioridades asignándoles puntajes del 1 al 3 que corresponden a sin importancia, importante y muy importante, respectivamente, y en la pregunta 18 se pide al encuestado que agregue cualquier otro comentario general que considere pertinente o adjunte la documentación que crea pueda ser útil para corroborar sus respuestas.

En el presente documento se ofrece un análisis basado en las respuestas al cuestionario, y no una visión panorámica general de las actuales políticas relativas a las diásporas.

Dificultades

Al analizar las respuestas al cuestionario se encontraron algunas dificultades, que se señalan a continuación:

- Problemas relacionados con la falta de coordinación entre las instituciones gubernamentales encargadas de las diásporas.

El gran número de instituciones gubernamentales que se ocupan de las cuestiones relativas a las diásporas hace que sea difícil para una sola persona responder a las preguntas del cuestionario. Dado que las cuestiones relativas a las diásporas son un tema relativamente nuevo y abarcan todo tipo de inquietudes sociales, financieras e individuales, los organismos encargados de esas cuestiones también son distintos. Por ejemplo, muchos de los encuestados no contestaron a las preguntas sobre recursos financieros porque ese tema era de competencia de otros departamentos. Trece de los 49 países participantes, es decir, el 20 por ciento, no respondieron a las preguntas sobre aspectos financieros, señalando con frecuencia que esa responsabilidad recaía en otros departamentos u organismos públicos como el ministerio de finanzas. Por lo tanto, los resultados podrían no reflejar plenamente los diversos aspectos de las políticas relativas a las diásporas.

- Falta de coherencia en las respuestas, por el hecho de que las diásporas representan un tema nuevo y no muy bien definido.

Algunas respuestas fueron contradictorias, lo que podría atribuirse a cierta ambigüedad en la formulación de las preguntas, o a la falta de una definición nacional del concepto de diáspora y de las políticas dirigidas a la participación de las diásporas en el desarrollo. Por ejemplo, el concepto “programas de retorno” tiene varias connotaciones que apuntan a las personas que no logran obtener asilo más bien que a las diásporas, y carecen de un objetivo de desarrollo declarado. En esos casos el encuestado dirá que existen programas de retorno, aunque dichos programas no están dirigidos a las diásporas. Por lo tanto, hay cierta confusión en la interpretación del cuestionario en lo que se refiere a la verdadera comprensión e identidad de las diásporas. En particular, es preciso ejercer cautela para evitar una confusión entre los conceptos de población migrante en general y “minoría nacional”.

- Determinación de los vínculos entre migración y desarrollo

Algunos países respondieron afirmativamente a la pregunta encaminada a determinar si las políticas sobre migración eran parte de sus estrategias de desarrollo, pero no explicaron esas políticas. Aunque la mayoría de los encuestados contaban con políticas sobre migración, las respuestas no ofrecieron detalles o ejemplos sobre la vinculación entre migración y desarrollo. Por lo tanto, el cuestionario podría dar una visión demasiado positiva de la integración de los programas de migración y desarrollo.

- La doble perspectiva de las propias diásporas en el extranjero y de las diásporas extranjeras residentes en el territorio nacional

Debido a que muchos países son a la vez países de origen y países receptores de migrantes, el cuestionario se dirige intencionalmente a las propias diásporas en el extranjero y a las diásporas extranjeras residentes en sus territorios. Aunque esta doble perspectiva ofrecía útiles correlaciones entre las cuestiones relativas a la integración y las diásporas, podría haber sido un motivo de confusión para algunos encuestados. Esa situación se examinó durante la elaboración del cuestionario, pero la importancia de la doble perspectiva tuvo más peso que las inquietudes sobre una posible confusión.

- Los países participantes representan una muestra seleccionada por ellos mismos.

El cuestionario se envió a todos los Estados Miembros y Observadores de la OIM, quienes decidieron individualmente si debían participar o no. Este tipo de muestra tiene algunos inconvenientes, como por ejemplo: 1) si sólo los países más interesados y activos responden al cuestionario, la imagen resultante de las políticas relativas a las diásporas tal vez sería mucho más dinámica de lo que ocurriría con una muestra distinta. 2) Sólo unos cuantos países desarrollados (11) contestaron al cuestionario, lo que hace surgir dudas sobre el interés general de los países desarrollados en las diásporas, tanto en su calidad de países de envío como de acogida de migrantes. Sin embargo, una

formulación distinta del cuestionario, más centrada en la ayuda y apoyo que los países desarrollados de acogida prestan a los países en desarrollo con comunidades bastante representadas en sus territorios, podría haber despertado un mayor interés en los países desarrollados. No obstante, la tasa de respuesta relativamente baja también demostró que los recursos de sus propios nacionales en el extranjero tienen, o parecen tener, un carácter menos vital para los países desarrollados.

Conclusiones principales

En la segunda parte de este análisis se examina la forma en que se alcanzaron los objetivos inicialmente previstos para esta encuesta, las verdaderas repercusiones sobre el desarrollo que podrían tener las políticas relativas a las diásporas que se mencionan en las respuestas, y las modalidades de colaboración entre los países de origen y de acogida con respecto a las cuestiones de las diásporas. Esta parte concluye con una síntesis de las principales conclusiones extraídas del cuestionario.

Encuestados: países e instituciones

Los siguientes 49 países respondieron al cuestionario:

África y el Medio Oriente (17 países en total): Argelia, Benin, Burundi, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Etiopía, Iraq, Kenya, Madagascar, Malí, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona, Sudán, Túnez, Zambia y Zimbabwe.

Las Américas (11 países en total): Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

Región de Asia y el Pacífico (7 países en total): Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Filipinas, Indonesia, Pakistán y Tailandia.

Europa (14 países in total): Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Macedonia, Portugal, Rumania, Serbia y Montenegro y Ucrania.

En el cuadro 1 figuran los países participantes, por nivel de ingresos. La figura 1 ofrece una representación gráfica de los niveles de ingresos de los países participantes.

Cuadro 1: Países participantes, por nivel de desarrollo

Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos
Azerbaiyán	Argelia	Australia
Bangladesh	Bosnia y Herzegovina	Bélgica
Benin	Chile	Bulgaria
Burundi	Costa Rica	Canadá
Cabo Verde	El Salvador	Estonia
Colombia	Honduras	Hungría
Côte d'Ivoire	Iraq	Italia
Etiopía	Ex República Yugoslava de Macedonia	Alemania
Haití	México	Grecia
Indonesia	Perú	Lituania
Kenya	Filipinas	Portugal
Madagascar	Serbia y Montenegro	Rumania
Mozambique	Tailandia	Ucrania
Pakistán	Túnez	
Rwanda	Uruguay	
Sierra Leona	Venezuela	
Sudán		
Zambia		
Zimbabwe		

Información basada en la Lista de Beneficiarios de la Ayuda de la OCDE, de 11 de enero de 2003.

Figura 1. Nivel de ingresos de los países participantes



Las respuestas al cuestionario indican que los países con niveles de desarrollo semejantes también comparten ciertas inquietudes semejantes:

Países de ingresos altos:

- La mayor parte de los países desarrollados tienen más interés en la integración de las diásporas extranjeras que residen en sus territorios y en las políticas que tienen en cuenta su diversidad étnica y multiculturalismo, que en sus propias diásporas en el extranjero.
- No obstante, algunos países de ingresos altos participantes, como Australia, Bélgica, Italia y el Canadá tienen interés en promover el retorno de sus propios profesionales migrantes altamente calificados.
- A los países de ingresos altos les interesa promover su propia identidad (política, económica y cultural) en el extranjero por conducto de sus diásporas.

Países de ingresos medios y bajos:

- Tienen mayor interés en las diásporas como agentes de remesas;
- Encuentran dificultades concretas para lograr la participación de las diásporas debido a la renuencia de éstas a trabajar con el gobierno del país de origen;

- Tropezan con dificultades para encontrar asociados e interlocutores para el desarrollo;
- Enfrentan limitaciones de recursos y políticas truncadas debido a obstáculos tales como la falta de comunicación institucional, la excesiva burocracia y la insuficiencia de servicios para las diásporas

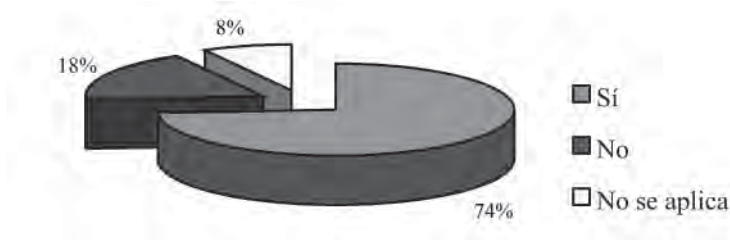
El cuestionario fue recibido y contestado por instituciones y entidades gubernamentales muy distintas. Reveló que el concepto de diáspora es complejo y abarca múltiples realidades. Las respuestas recibidas confirmaron que el concepto de diáspora puede tener confines conceptuales muy difusos y puede llegar a confundirse con otros conceptos tales como “trabajadores migrantes”, “migrantes” o “minorías nacionales”. A esta falta de precisión conceptual podría atribuirse el amplio abanico de instituciones que respondieron al cuestionario (para una lista completa, véase el Anexo 1). Entre los departamentos y autoridades que respondieron al cuestionario figuran instituciones tan distintas como ministerios de relaciones exteriores (Costa Rica, Pakistán, Hungría), ministerios del interior (Alemania, Macedonia, Lituania), departamentos encargados de asuntos de inmigración y ciudadanía (Australia, el Canadá), ministerios de trabajo y asuntos sociales (Bulgaria, Tailandia, Pakistán), autoridades encargadas de la inmigración irregular y la trata de personas (Bosnia), autoridades encargadas de cuestiones de nacionalidad y migración (Ucrania), así como organizaciones en las esferas del desarrollo, las cuestiones étnicas, los trabajadores migrantes, los refugiados y los desplazados.

Esta diversidad de interesados directos en las cuestiones relativas a las diásporas da lugar a uno de los mayores problemas en la elaboración de políticas en favor de las diásporas: cómo coordinar las actividades de esta multitud de interesados para lograr una eficaz ejecución. Mientras que los ministerios de relaciones exteriores tienden a ocuparse de las diásporas en el extranjero, los ministerios del interior, o las organizaciones para las migraciones o de control en fronteras por lo general se ocupan de las diásporas extranjeras que residen en su territorio. Algunos encuestados rellenaron dos cuestionarios: uno sobre sus propias diásporas en el extranjero, y otro sobre las diásporas extranjeras residentes en sus territorios. Esta variedad de interesados

directos da lugar a una falta de intercambio y coordinación de las estrategias de los gobiernos en relación con sus propias diásporas y con las que residen en sus territorios.

A pesar de esa diversidad, es posible diferenciar a los departamentos ministeriales que se ocupan específicamente de las diásporas en el extranjero, la mayoría de los cuales se crearon después del año 2000. Como se aprecia en la figura 2, el 74 por ciento de los encuestados afirmó que contaba con una estructura gubernamental especializada para la vinculación con las diásporas, por ejemplo, Azerbaiyán, Bulgaria, Chile, Colombia, Etiopía, Guatemala, Haití, Côte d'Ivoire, Lituania, Malí, México, Pakistán, Perú, Rumania, Serbia y Montenegro, Senegal, Túnez y Uruguay. Se destaca así la mayor toma de conciencia, interés y acción por parte de los gobiernos en relación con la participación de las diásporas en los planes de desarrollo.

Figura 2. ¿Tiene su gobierno estructuras destinadas especialmente al trabajo con las diásporas?



Logro de los objetivos del cuestionario

El cuestionario se diseñó para alcanzar los seis objetivos siguientes:

- Hacer balance de las políticas, instituciones, leyes, herramientas e instrumentos destinados a las diásporas como agentes para el desarrollo.
- Comprender y comparar las diferentes políticas destinadas a gestionar las relaciones con las diásporas en el extranjero, y con los extranjeros que residen en el país.

- Determinar las necesidades y prioridades específicas en materia de políticas de los Estados Miembros y Observadores de la OIM relativas a las diásporas.
- Determinar los principales obstáculos para la participación de las diásporas en las políticas o programas de desarrollo (recursos financieros, problemas políticos, limitación en materia de información etc.).
- Explorar la relación entre los programas de migración y desarrollo.
- Definir las tendencias regionales.

Objetivo 1: Políticas, instituciones, leyes, herramientas e instrumentos existentes

El 92 por ciento de los encuestados declaró que existían políticas y programas destinados a sus propias diásporas en el extranjero (cuadro 3), y el 74 por ciento realizaba actividades dirigidas a los nacionales extranjeros residentes en sus territorios (cuadro 4). Se demuestra así que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo tienen interés en las diásporas en el extranjero y que, en general, la muestra era representativa tanto de los países de origen como de los de acogida de migrantes. Sin embargo, el nivel de desarrollo tiene gran influencia en el interés demostrado por las diásporas en el extranjero: es notorio el mayor interés que los países de ingresos bajos y medios demuestran en aprovechar las posibilidades que ofrecen sus diásporas residentes en el extranjero.

Figura 3: ¿Realiza su Gobierno actividades con fines de desarrollo destinadas a sus propias diásporas residentes en el extranjero?

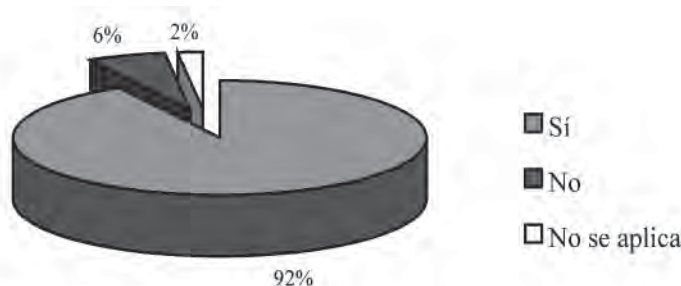
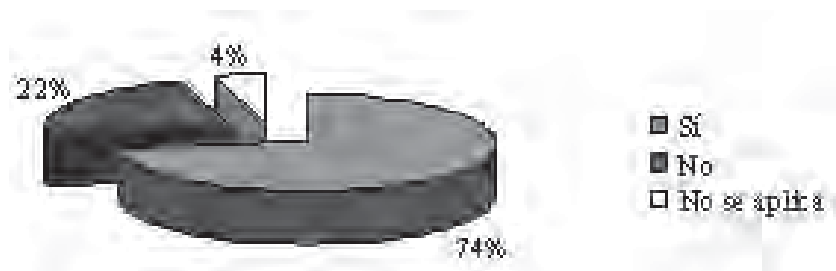


Figura 4: ¿Realiza su Gobierno actividades con fines de desarrollo destinadas a diásporas extranjeras residentes en su territorio?



Pese a que los países receptores tienen menos interés en las diásporas extranjeras residentes en sus territorios y sus actividades en relación con esos grupos están menos estructuradas, el 74 por ciento de ellos cuenta con políticas relativas a sus diásporas extranjeras, porcentaje que resulta elevado especialmente si se tiene en cuenta que nuestra muestra está compuesta por 38 países de ingresos bajos y medios y sólo 11 de ingresos altos. Aunque la mayoría de los países de ingresos altos confirmó que tenían políticas destinadas a las diásporas extranjeras residentes en sus territorios, sólo algunos países en desarrollo respondieron lo mismo.

Todos los encuestados dieron muestras de un firme compromiso político con la colaboración con las diásporas en el extranjero. Además, las respuestas apuntan a una gran diversidad de programas. Algunos países, por ejemplo, han desarrollado amplios conjuntos de medidas normativas, como se indica a continuación:

- La República de Benin ha elaborado un Plan de política nacional para los benineses en el exterior, que empezó a aplicarse en 2001 con apoyo a nivel presidencial, y que abarca una Declaración de Política Nacional y establece un nuevo ministerio que se ocupa de las relaciones con los benineses en el exterior, así como una organización nacional de benineses en el extranjero. Sin embargo, hasta el momento los resultados son mínimos.
- Colombia: el nuevo programa denominado “Colombia nos une” es supervisado a nivel presidencial y ha logrado buenos resultados pese a sus limitados recursos financieros.

Colombia también trabaja con los países de acogida de diásporas colombianas, especialmente con los Estados Unidos. En Washington se está ejecutando un proyecto experimental relativo a una “tarjeta de inscripción consular”.

- El Gobierno de Etiopía creó la Dirección General de Asuntos de Expatriados Etiopes en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Oficina de Apoyo y Coordinación para Expatriados Etiopes como parte de las actividades nacionales de creación de capacidad. El establecimiento de estos programas en el marco de las estructuras existentes denota un considerable interés y concienciación políticos.
- El Salvador ha promulgado varios decretos por los que se introduce una “Semana de los migrantes”, una “Convención sobre los Trabajadores Migrantes”, visitas de salvadoreños que viven en el extranjero, y artículos libres de impuestos para las poblaciones diásporas visitantes. Mediante decretos ejecutivos se han consolidado las bases de políticas y programas tales como la creación del cargo de Viceministro para los salvadoreños en el extranjero, la creación de la Dirección General para los salvadoreños en el extranjero, el establecimiento de una red interinstitucional que se ocupa de los salvadoreños en el extranjero y, en términos más generales, la cuestión de las diásporas ha pasado a ser parte integrante de la política exterior del país.
- El Uruguay tiene un programa gubernamental denominado “Programa de Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Exterior” que cuenta con un sitio en la Web (www.vinculacion.gub.uy). La participación en este programa es de carácter voluntario y está abierta a los miembros de la diáspora. Otra característica interesante del programa es que posee un Comité de Evaluación que funciona bajo la autoridad ejecutiva y con la colaboración del Decano de la Universidad del Uruguay. También se organizan eventos para la diáspora en el contexto de este programa. Aunque el gobierno no recoge datos sobre las características y calificaciones de su comunidad diáspora, sí mantiene una base de datos sobre aptitudes y conocimientos de la diáspora a través del denominado “Programa de Vinculación”.
- Túnez ha adoptado un programa oficial anual a nivel presidencial con un capítulo especial relativo a las diásporas, para el período 2005-2009.

Por otro lado, la importancia de las diásporas ha dado lugar a la introducción de nuevos programas normativos revisados en los países participantes:

- Argelia: se está aplicando un nuevo programa gubernamental dirigido a las diásporas.
- Bangladesh: el programa gubernamental que se está desarrollando está encaminado a determinar cuáles son sus diásporas más importantes.
- Benin: se está elaborando una “Base de Datos sobre Calificaciones” y un “Código de Inversiones” destinados a las diásporas.
- Burundi: se ha creado un “Foro Nacional para las Diásporas”.
- Chile: se ha iniciado un nuevo programa y censo de inmigración junto con el “Documento sobre la Política Migratoria de Chile”.
- Sudán: recientemente se introdujo una iniciativa de creación de capacidad para promover una mayor concienciación y mejorar la competencia de las instituciones encargadas de las poblaciones radicadas en el extranjero.
- Pakistán: se ha introducido un programa que incluye visitas cortas de consultores pakistaníes expatriados con fines de transferencia de conocimientos y tecnología.
- Rwanda: las políticas incluyen la elaboración de convenciones dirigidas a las diásporas de Rwanda que viven en África occidental.
- Ucrania: se ha dado inicio al “Programa diásporas 2010” como medio de lograr un mayor grado de concienciación y mejorar la colaboración con las diásporas para el año 2010.
- Venezuela: entre los programas figuran el Censo de los Venezolanos Residentes en el Exterior, 2005 y un programa gubernamental consolidado para la aplicación del Programa de las Elecciones Presidenciales 2004-2005.

No obstante, los países que no realizaban actividades políticas dirigidas a sus propias diásporas, o a las diásporas extranjeras, respondieron al cuestionario y expresaron un verdadero interés en el tema, que demostraba claramente la importancia que asignaban a la participación, pese a que para algunos la gran dispersión de las comunidades de las diásporas dificultaba la recopilación de datos, o en los casos en que existía colaboración con las diásporas,

la iniciativa había proveniendo de instituciones financieras, privadas u organizaciones no gubernamentales, y no del gobierno.

Objetivo 2: Gestión de las relaciones con las diásporas en el extranjero y con los extranjeros que residen en el país

El cuestionario tenía por objeto reunir información pertinente para los gobiernos, referida en su mayor parte a los países de origen y países receptores. Muchos de los encuestados, aunque reconocían esta doble función, respondieron principalmente como país de origen o de acogida de comunidades diásporas. De las respuestas recibidas se desprende que las cuestiones relativas a los países de origen o de acogida rara vez son objeto de tratamiento y vinculación sistemáticas, que la elaboración de estrategias corre a cargo de diferentes instituciones y que sus objetivos no están relacionados.

La definición de diásporas en el contexto del cuestionario pone de relieve su carácter transnacional, lo que puede ocasionar confusión entre los encuestados, hecho que se refleja en los distintos enfoques de sus diásporas en el extranjero y de las diásporas extranjeras que residen en sus territorios. Por otro lado, algunos países indicaron que prestaban especial atención a ciertas comunidades diásporas de terceros países, con respecto a las cuales habían llevado a cabo amplias investigaciones e introducido políticas especiales. Por ejemplo, Alemania tiene gran interés en las diásporas provenientes de Egipto, Serbia y Montenegro y Afganistán, y ha iniciado proyectos dirigidos especialmente a estos grupos de diásporas. La participación de las diásporas extranjeras en los proyectos de desarrollo de los países de acogida no es muy común. Sin embargo, es posible que algunos gobiernos encuestados definieran a las comunidades participantes como migrantes y no como diásporas, lo que les llevaba a considerar que la información sobre esas poblaciones estaba fuera del ámbito del cuestionario.

Objetivo 3: Necesidades y prioridades específicas en materia de políticas

Las respuestas obtenidas mediante este cuestionario reflejan claramente las prioridades y necesidades en materia de políticas.

Al proceder a la calificación del grado de importancia de esas prioridades, los gobiernos señalaron fundamentalmente lo siguiente: 1) conocer las buenas prácticas internacionales, 2) mejorar la capacidad del gobierno en relación con los programas para las diásporas, y 3) mejorar la coherencia entre los programas de migración y desarrollo. Esas prioridades demuestran que los gobiernos tienen interés en ejemplos muy concretos de políticas y buenas prácticas, y en la eficaz aplicación de esas políticas junto con una mejor integración de las cuestiones de migración en las estrategias de desarrollo. Las respuestas también indican la necesidad de una mayor orientación política para la plena incorporación de las diásporas en las estructuras nacionales de desarrollo. Algunos países, como Chile por ejemplo, subrayaron la fundamental importancia de contar con políticas interinstitucionales bien coordinadas.

El hecho de que las respuestas al cuestionario provengan de distintos organismos estatales dificulta un tanto la determinación de las tendencias generales. La mayoría de los encuestados asignaron las siguientes prioridades a sus necesidades en materia de políticas: 1) contar con una “orientación normativa” que ofreciera información y guía para la incorporación de las diásporas en los programas de desarrollo; 2) establecimiento de una base de datos o catálogo de “buenas prácticas”; 3) mayor “sensibilización del sector gubernamental” con respecto a las posibilidades que ofrecen las diásporas, y 4) determinación de los “interlocutores adecuados” en las diásporas. La participación en consultas internacionales así como los intercambios regionales se destacaron como útiles plataformas para el diálogo político. Todos estos elementos son de fundamental importancia para una nueva asignación de prioridades a la labor de la OIM en la esfera de las políticas y programas relativos a las diásporas.

Objetivo 4: Obstáculos principales

Con respecto a los obstáculos, la mayoría de los encuestados consideraba que los “problemas para reunir información sobre las diásporas” eran el principal obstáculo para la participación de las diásporas en estrategias para el desarrollo. Las respuestas ofrecen muy poca información sobre inscripción de las diásporas o mejoras de la recopilación de datos que pudieran proporcionar una visión

más clara de los vacíos existentes en la recopilación de información. Entre los ejemplos que cabe citar figuran la realización de censos en el extranjero (Chile), los sistemas de tarjetas para los nacionales residentes en el extranjero (Pakistán), y la recopilación de datos sobre trabajadores migrantes (Filipinas). Esos limitados resultados apuntan a la necesidad de efectuar mayores investigaciones y actividades de intercambio de información sobre los métodos para la inscripción de las diásporas y la recopilación de datos, como cuestiones prioritarias en la labor futura.

Las “políticas dirigidas a las diásporas en contradicción con las políticas de integración” se citan como el obstáculo menos frecuente, lo que contradice la idea de que las políticas relativas a las diásporas podrían estar en conflicto con las políticas de integración. En ocasiones se supone que el hecho de favorecer la vinculación de las diásporas con sus países de origen podría perjudicar el proceso de integración en el país de acogida, pero las respuestas no corroboran esa suposición.

Por otro lado, las respuestas indican que los “problemas para el financiamiento de las actividades del gobierno con las diásporas” son el segundo mayor obstáculo citado por los encuestados. Si bien los gobiernos reconocen la importancia de las diásporas para el desarrollo, carecen de los recursos financieros, los medios y las políticas para atraer los recursos de las diásporas. Se explica así la brecha, frecuentemente mencionada en las respuestas a este cuestionario, entre las estrategias de política planificadas y las políticas que realmente se aplican.

Otros importantes obstáculos incluyen la “evaluación de las posibilidades que ofrecen las diásporas para el desarrollo”, la “eliminación de la competencia entre los grupos de diásporas”, y la “creación de asociaciones con los países de origen y países de acogida”. El primer punto pone de relieve la dificultad que enfrentan las autoridades normativas para determinar con claridad el capital profesional, financiero y social de las diásporas en el exterior, y elaborar estrategias de desarrollo dirigidas específicamente al aprovechamiento de esas posibilidades en el país. El segundo punto hace hincapié en un elemento constante en el cuestionario: la dificultad que tienen los gobiernos para identificar a los verdaderos interlocutores de las diásporas, y para

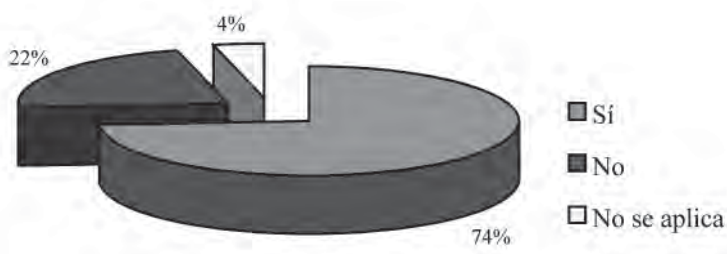
ofrecer estrategias de desarrollo que respondan a los diversos intereses sociales, políticos y económicos de las diásporas. Esto subraya la necesidad de contar con una definición más actualizada y precisa de la diáspora, que tenga en cuenta la diversidad de los intereses individuales en vez de apoyar la creación de una sola “diáspora”, unida por un interés nacional único que podría parecer poco realista o completamente alejada de las estrategias personales de los distintos miembros de las diásporas. El tercer punto destaca el carácter transnacional de las diásporas y la necesidad de establecer asociaciones entre los países de origen y los países receptores. Aunque los gobiernos reconocen la necesidad de la cooperación, al parecer sigue siendo difícil lograr una verdadera coordinación.

Los países identificaron otros obstáculos además de los propuestos en la selección múltiple, tales como la falta de comunicación entre los departamentos, los representantes de la comunidad y los representantes de las empresas.

Objetivo 5: ¿Se han integrado los programas de migración y desarrollo?

El cuestionario apuntaba a explorar la relación entre las agendas de migración y desarrollo. Las respuestas ofrecen pocas explicaciones satisfactorias sobre la manera de llevarlo a cabo, aunque la mayoría de los gobiernos afirmó que las inquietudes en materia de migración estaban integradas en las estrategias de desarrollo. Es necesario proseguir el análisis y el intercambio de información con los encuestados en relación con esta cuestión.

Figura 5. ¿Se ha incorporado el tema de la migración en el programa de desarrollo de su Gobierno?



La figura 5 indica que el 70 por ciento de los encuestados consideraba que las cuestiones relativas a migración estaban incorporadas en los programas de desarrollo de sus gobiernos. Pese a la importancia de las respuestas positivas a esta pregunta, un escrutinio más estrecho revela que el vínculo entre las políticas de migración y desarrollo parece ser débil, reciente o haberse establecido sólo parcialmente. También es interesante observar que el 77 por ciento de los países en desarrollo respondieron de modo afirmativo, en comparación con sólo el 55 por ciento de los países desarrollados (no obstante, conviene tener presente que la muestra sólo incluye 11 países desarrollados).

Algunos participantes se refirieron en detalle a las actividades de sus gobiernos para lograr la incorporación de la migración en el programa de desarrollo. Grecia explicó en los siguientes términos la modalidad de integración de migración y desarrollo en una sola estructura: “La interacción entre inmigración y desarrollo se trasluce en varios artículos de la ley 2910/2001 en el marco de la aplicación de la política sobre migración en Grecia”. El Ministerio del Interior, Administración Pública y Descentralización de la República Helénica ha empezado a elaborar un nuevo proyecto de ley sobre la reforma del marco legislativo de la política de migración de Grecia, en colaboración con otros gobiernos. La reforma tiene por objeto promover la aplicación de procedimientos más flexibles y sencillos para la entrada y residencia de inmigrantes, así como procedimientos especiales para estimular el crecimiento de las actividades económicas de nacionales de otros países en el territorio griego y atraer la inversión extranjera.

Costa Rica y Nicaragua también han establecido un programa de desarrollo transfronterizo binacional, en el que se integran cuestiones de migración y desarrollo. Bangladesh hizo hincapié en el hecho de que las cuestiones relativas a migración y desarrollo están vinculadas mediante el reconocimiento oficial de las remesas como importante recurso de la economía, mientras que en Cabo Verde la política nacional en materia de inversión extranjera directa se ocupa de la integración de las inversiones de las diásporas. Otros países incluyen los objetivos de desarrollo en sus programas de migración, como lo hace Benin en su “Plan de Acción Gubernamental” y en el “Documento de Política Nacional sobre los Benineses en el Exterior”. Pero esta inclusión

oficial todavía no significa que se estén alcanzado los resultados. Debido a los limitados resultados concretos, el Gobierno de Benin está evaluando ahora los resultados iniciales y elaborando una estrategia de seguimiento.

Objetivo 6: Tendencias regionales

El hecho de que las respuestas no sean completas dificulta la identificación de tendencias regionales en las políticas relativas a las diásporas. Entre las pocas tendencias regionales identificables cabe señalar las siguientes:

- Una mayor vinculación entre las políticas relativas a las diásporas y el interés en la migración laboral en la región de Asia y los países de la antigua Unión Soviética;
- Conjuntos de políticas más amplias y un elevado nivel de reconocimiento de la función de las diásporas en el desarrollo, en América Central y América del Sur en comparación con otras regiones, así como algunos ejemplos concretos de colaboración con los bancos con respecto a las remesas;
- Un creciente interés en las diásporas en Europa Central y Oriental y en los países de la antigua Unión Soviética;
- Un gran interés y dinamismo en relación con las diásporas en África, a pesar de reconocerse que los resultados suelen ser limitados debido a diversos obstáculos e iniciativas políticas más bien recientes;
- África y América Latina también figuran como importantes regiones de envío y de acogida de migrantes, en las que esa doble dimensión hace surgir complejos problemas.

No obstante, parece más adecuado tener en cuenta el nivel de desarrollo de los países encuestados en lugar de su ubicación geográfica. La agrupación de los países según sus ingresos podría ofrecer un panorama más ajustado a la realidad de las políticas relativas a las diásporas y el desarrollo que las clasificaciones regionales. Sin separar a los países menos adelantados (PMA) de los países más desarrollados, es difícil explicar el modo en que los países participan en la elaboración de las políticas y programas para las diásporas y la relación que guardan con las iniciativas para el desarrollo. Mientras que los países más adelantados podrían no necesitan la participación de las diásporas en los planes nacionales

de desarrollo, los PMA necesitan ese apoyo de las diásporas y su potencial humano y financiero. Muchos países dieron respuestas positivas, señalando que las remesas provenientes de sus diásporas eran un gran aporte al desarrollo económico. Además, mientras que los países europeos en su mayor parte pertenecen a la categoría de países más desarrollados, la mayoría de los encuestados de África, el Medio Oriente y Asia pertenecen a la categoría de países menos adelantados. En consecuencia, cuando en el presente análisis se hace referencia a las diferencias regionales, se tienen en cuenta al mismo tiempo los niveles económicos y de desarrollo de los encuestados.

¿Contribuyen las políticas relativas a las diásporas al desarrollo en su lugar de residencia?

Una observación de carácter general sobre los resultados de esta encuesta es que, si bien las respuestas recibidas al cuestionario ofrecen información muy útil sobre las políticas dirigidas a las diásporas, el objetivo de desarrollo suele ser difuso. No se aprecia con claridad la forma en que las diásporas contribuyen al desarrollo, ni cómo se miden sus contribuciones, cuáles son sus aportes específicos o qué repercusiones tienen en el desarrollo socioeconómico, ni de qué modo influyen en la estrategia de desarrollo del país. Dos preguntas invitaban directamente a los gobiernos a evaluar los resultados de sus políticas: “Globalmente, ¿cómo calificaría las medidas y políticas de su Gobierno destinadas a convertir la diáspora en asociados para el desarrollo: sin éxito, con éxito, con mucho éxito?” (Pregunta 13), y “¿Considera que los medios invertidos en esas medidas y políticas corresponden a los resultados obtenidos?” (Pregunta 14).

El 63% del total de encuestados considera “de éxito” o “de mucho éxito” las medidas y políticas de sus gobiernos destinadas a convertir a las diásporas en asociados para el desarrollo. Eso significa que, a pesar de los múltiples obstáculos, muchos de los encuestados consideran que sus políticas tienen resultados positivos y eficaces.

Con respecto a la pregunta 14, las respuestas recibidas no permiten evaluar la eficacia de muchos de los proyectos, medidas y programas mencionados. Esto se debe, en parte, al hecho de

que las respuestas no fueron muy detalladas, pero también a una limitada evaluación y valoración de los resultados. Sin embargo, es posible extraer algunas conclusiones concretas:

- Algunos países han elaborado paquetes de políticas amplias, que se aplican mediante recursos legislativos y ejecutivos, y con apoyo a niveles presidencial o ministerial. Ese es el caso de El Salvador y Colombia. A pesar de que su aplicación es reciente, las políticas se consideran muy eficaces.
- Las políticas en favor de las diásporas han dado lugar a un aumento de las inversiones de las diásporas en Cabo Verde.
- Las facilidades introducidas por el Gobierno de Malí para las transferencias de fondos y para promover los retornos se han señalado como conducentes a una mayor participación de las diásporas en las cuestiones relacionadas con el desarrollo.
- Aunque la política en favor de las diásporas goza de gran aceptación, el Gobierno de Rwanda considera que sus medidas son todavía muy recientes y están en etapa de movilización. En consecuencia, hay grandes expectativas en relación con las actividades futuras.
- El Gobierno de Indonesia ha promulgado una legislación preliminar para responder mejor a las necesidades de sus diásporas en el exterior. Todavía existen grandes dificultades para prestar mejores servicios a las diásporas en términos de mejor legislación y seguridad humana, así como de prestación de otros servicios.
- Benin considera que los escasos resultados concretos obtenidos se deben a los obstáculos que enfrentan las organizaciones de diásporas en el extranjero.
- El Pakistán considera que los medios invertidos están en relación con los resultados, pero subraya la dificultad de cuantificar esos resultados.

En consecuencia, es preciso prestar mayor atención en el contexto del debate político a la elaboración de indicadores para evaluar el éxito de las políticas. Los países no siempre están seguros de cómo definir en términos concretos los resultados obtenidos. Una mejor evaluación de los resultados de las políticas podría abarcar: la medición de las inversiones de las diásporas o del número de retornos temporales o permanentes. Sin embargo, otros resultados positivos son de igual importancia pero difíciles

de cuantificar, como la reducción de las cargas administrativas, una mejor comunicación con las diásporas, la promoción de iniciativas dirigidas a las diásporas, etc.

Cada programa y política debe definir sus propios parámetros de éxito desde un comienzo, medir los logros y evaluar la aplicación. Sin embargo, ello exige mayores recursos, que en el caso de algunos gobiernos son limitados. Por lo tanto, revisten fundamental importancia la comparación de las buenas prácticas y los intercambios de experiencia en el plano internacional.

Colaboración entre los países de envío y de acogida en materia de política

Los resultados del cuestionario ofrecen útil información sobre la colaboración entre los países de envío y de acogida en relación con las cuestiones relativas a las diásporas. Las investigaciones y evaluaciones de programas realizadas hasta ahora generalmente reconocen la colaboración entre esos países como importante componente de una eficaz gestión de los recursos de las diásporas. Los encuestados proporcionaron ejemplos de ese tipo de asociaciones: Grecia con Bulgaria, Indonesia con Corea del Sur, Costa Rica con Nicaragua, Tailandia con Nigeria, y Malí con Francia.

Al parecer, sin embargo, la colaboración es limitada y difícil de establecer en general. Algunos países reconocieron la importancia de los mecanismos regionales de integración como oportunidades clave para el intercambio a nivel regional en relación con las diásporas (a saber, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), y la Unión Africana).

Numerosos encuestados, aunque son países de envío y de acogida a la vez, no consideran a las diásporas extranjeras residentes en sus territorios como una posible fuerza impulsora del desarrollo pero reconocen las posibilidades que ofrecen para el desarrollo de sus países de origen.

La falta de colaboración entre los países de envío y de acogida se señaló como un importante obstáculo para la elaboración de políticas dirigidas a las diásporas en varios países participantes, como México y Portugal. No obstante, 23 de los 49 encuestados afirmaron que habían establecido asociaciones con los países en los que residían sus propias diásporas. Sólo 14 encuestados manifestaron tener ese tipo de asociaciones con los países de origen de las diásporas extranjeras residentes en sus territorios.

Las respuestas indican una clara correlación entre las asociaciones de los países de envío y de acogida y la dinámica de la migración laboral (Ucrania firmó 16 tratados bilaterales sobre empleo mutuo y/o seguridad social). Los países de origen que tienen programas activos de migración laboral son los más inclinados a fomentar asociaciones con los países de destino. Las agencias de contratación participan cada vez más en esas asociaciones y los intermediarios financieros también desempeñan una función importante en esa esfera.

Resumen de las conclusiones

Aspectos generales

Los encuestados hacen mención a la participación política estable es, aunque por lo general los recursos de que disponen para ese tipo de políticas son limitados.

La esfera de la política relativa a las diásporas es dinámica, contando con programas en curso y gran número de actividades previstas en la mayoría de los países participantes.

Se menciona una gran variedad de programas que comprenden distintos aspectos de las diásporas, pero sólo unos pocos son de carácter amplio y abarcan igualmente características jurídicas, financieras, sociales, profesionales y simbólicas.

Los países comparten objetivos e inquietudes semejantes, según las similitudes de los niveles de ingresos, más que la categorización regional.

Las diásporas y el desarrollo

Los sectores abarcados por las actividades gubernamentales no apuntan únicamente al desarrollo económico sino que comprenden también aspectos sociales, culturales, artísticos, religiosos o políticos; por lo tanto, el interés de estos programas en el desarrollo suele estar diluido o ser poco claro.

No obstante, esto podría llevar a la conclusión de que las medidas indirectas (doble ciudadanía, derechos de propiedad, derecho al voto), es decir, las que no están concebidas con fines de desarrollo, podrían tener importantes repercusiones al permitir ganar la confianza de las diásporas y, por lo tanto, favorecer sus contribuciones al desarrollo.

Los resultados concretos de la evaluación de la importancia de las contribuciones de las diásporas en términos financieros, humanos, sociales y económicos son limitados (por ejemplo, porcentajes de contribuciones de las diásporas a la inversión extranjera directa, a la creación de oportunidades comerciales y de trabajo, etc.).

Arreglos institucionales

Se observa un número cada vez mayor de instituciones gubernamentales especializadas en cuestiones relativas a las diásporas, lo que indica un claro dinamismo y un firme interés político en esta esfera.

Los consulados siguen siendo los principales vehículos de comunicación e interacción con las diásporas en el extranjero.

Datos

La falta de datos es un gran problema, especialmente para la evaluación de las diásporas en el extranjero, debido principalmente a cuestiones de inscripción y definición. El punto clave consiste en encontrar la mejor manera de realizar la inscripción de los ciudadanos y nacionales en el exterior, de los migrantes temporales y permanentes.

Muchos países participan activamente en la recopilación de datos sobre diásporas calificadas, y el cuestionario ofrece muchos ejemplos de bases de datos de especializaciones de las diásporas pero limitada información sobre la eficacia de esos programas.

Tipos comunes de programas/instrumentos y medidas

La organización de eventos es uno de los medios más comunes de llegar a las diásporas. Sin embargo, no hay ninguna indicación del objetivo de desarrollo que se pretende alcanzar con esos eventos. Los encuestados indicaron que el retorno físico tenía menos prioridad, bien fuera porque ya estaban llevando a cabo esos programas, o porque favorecían otro tipo de programas dirigidos a la consecución de resultados o intercambios virtuales o, por último, debido al costo de esos programas.

Se señalaron problemas de ejecución, coordinación y colaboración entre los programas y las diásporas.

¿Qué contribuciones se esperan?

El interés político en las remesas está directamente relacionado con las iniciativas de migración laboral y, en términos más generales, con el interés en las transferencias que realizan las diásporas.

Aunque parece reconocerse ampliamente la necesidad de facilitar las transferencias de fondos, todavía hay escasas pruebas de la canalización de las remesas hacia el desarrollo, o de la identificación de proyectos locales de desarrollo.

La importancia de las transferencias financieras se limita en gran medida a los PMA. Por lo general, las remesas son responsabilidad de los departamentos de finanzas y no parecen guardar relación con otras cuestiones relativas a las diásporas, lo que podría impedir a los gobiernos tener una visión panorámica amplia y adoptar las políticas pertinentes para sus poblaciones en el exterior.

Las diásporas emergen de esta encuesta como copartícipes comerciales clave, reconociéndose cada vez más las posibilidades

que ofrecen en términos de inversión extranjera directa y actividad comercial. También hay gran interés en la capacidad comercial de las diásporas extranjeras en el país receptor.

Los gobiernos tienen asociaciones comunitarias y nacionales que actúan como principales puntos de contacto entre las diásporas en el exterior y en el país.

El tipo de asociados que los gobiernos eligen entre las diásporas refleja las prioridades de desarrollo del país, y los distintos responsables de formular la política asignarán distintas prioridades al diálogo con profesionales, asociaciones de estudiantes e investigadores, empresarios, representantes de la comunidad o asociaciones culturales de sus diásporas.

Sobre la base de las respuestas, los profesionales del sector médico y de investigaciones (educación y tecnología de la información) parecen ser quienes tienen mayor prioridad en las diásporas, a la hora de equiparar las capacidades en el exterior con las necesidades profesionales del país. El tipo de asociación más frecuente entre todos los encuestados es con las organizaciones internacionales, con el objeto de lograr la participación de las diásporas en el desarrollo económico y social de los países de origen y los países receptores.

El cuestionario hace una interesante comparación del interés gubernamental en los recursos financieros y humanos. Son más numerosos los países de nuestra muestra que facilitan las transferencias financieras (un 50% aproximadamente), siendo menos los que han elaborado bases de datos sobre las competencias y especialidades de las diásporas (30% aproximadamente).

Las respuestas no indican tendencias regionales claras que demuestren un mayor interés en el capital financiero que en el capital humano. Al parecer el interés en ambos aspectos es complementario, lo que trasluce la necesidad de contar con políticas más amplias relativas a las diásporas. La región de las Américas es una excepción en este caso, ya que se ha demostrado que el interés en las remesas es claramente mayor que el interés en el capital humano.

Cuestiones relativas a políticas

El plano local (autoridades, asociaciones y redes locales) es un elemento clave de la canalización eficiente y tangible de las contribuciones de las diásporas.

La colaboración entre los países de origen y de acogida se reconoce como un factor clave del desarrollo de programas eficaces destinados a las diásporas debido a su dimensión transnacional. Hay ejemplos de ese tipo de colaboración, pero se señala que es difícil establecer esa relación y que no hay todavía suficientes casos.

Nuestro cuestionario no pudo proporcionar información específica sobre la función de las redes sociales en lo que respecta a contribuir a una mejor comunicación entre los gobiernos y las diásporas, o influir en las decisiones de las diásporas de participar en iniciativas de desarrollo en el país de origen.

Los encuestados se refirieron con frecuencia a la dificultad de elaborar un programa común con las diásporas, identificar a los interlocutores adecuados y superar la reticencia de las diásporas a trabajar con los gobiernos.

El desarrollo de sistemas de tecnología y comunicaciones ha reducido la necesidad de los países participantes en la encuesta de facilitar el retorno de sus diásporas, y ha creado un mayor grado de sensibilización en los países con respecto a las posibles contribuciones a través de las redes de diásporas.

Un gran número de los encuestados considera que las organizaciones internacionales desempeñan un papel importante en la relación con las diásporas y la incorporación de las cuestiones de migración en las estrategias de desarrollo. Las estrategias nacionales para Benin, Cabo Verde, Madagascar y Malí se elaboraron en cooperación con la OIM y se compartieron con los países de origen y donantes con el propósito de hacer corresponder sus intereses de desarrollo con los recursos de las diásporas. En el cuestionario, sin embargo, las organizaciones internacionales aparecen simplemente como instituciones donantes o de

financiamiento, cuya asistencia financiera es apreciada por muchos de los encuestados.

Análisis pormenorizado

En esta tercera y última parte se ofrece un análisis pormenorizado de los principales puntos de interés planteados en la encuesta: recopilación de datos, iniciativas de las diásporas y sus homólogos, instrumentos normativos, recursos financieros de las diásporas y capital humano de las diásporas.

Recopilación de datos. Actividad que sigue siendo limitada pero cuya prioridad es reconocida por muchos de los países participantes en la encuesta.

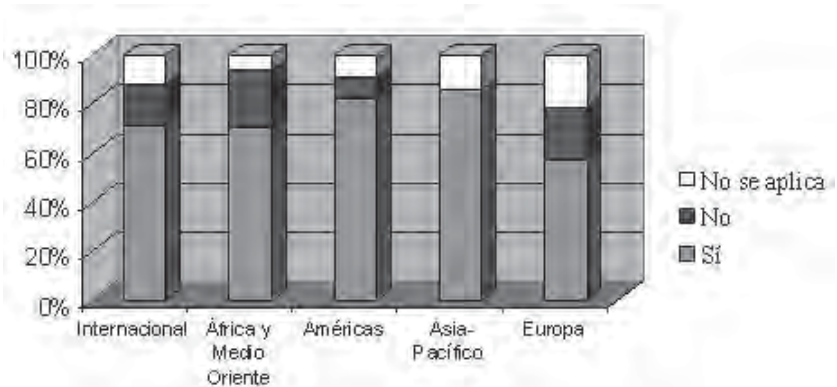
La disponibilidad de datos e información fiables es un requisito previo para que los gobiernos logren la participación de las diásporas en programas prácticos de desarrollo. La disponibilidad de datos suele reflejar el grado de interés político y, conforme se perfeccionan los métodos de presentación de informes, el volumen de datos pormenorizados va siendo mayor.

En la recopilación de datos sobre las diásporas intervienen una serie de factores concretos: en primer lugar, es preciso definir e identificar a las diásporas en los términos correctos para obtener datos cuantitativos y cualitativos precisos; en segundo lugar está la dificultad de reunir datos sobre las organizaciones de diásporas; en tercer lugar está la tarea de definir y medir las corrientes de diásporas transnacionales, y en cuarto lugar la identificación de las instituciones encargadas de reunir los datos sobre las diásporas. Un importante obstáculo para la recopilación de datos sobre las diásporas es la renuencia de las propias poblaciones de estos grupos a participar en encuestas e investigaciones gubernamentales, lo que demuestra la importancia de contar con entidades de carácter neutro que lleven a cabo esa labor.

La mayor parte de los países encuestados realizan actividades destinadas a sus propias diásporas en el extranjero. El 72 por ciento de los encuestados afirmó que recopilaban datos sobre

sus diásporas en el extranjero. En la figura 6 se indica el nivel de recolección de datos por regiones. Aunque la región de Asia y el Pacífico se distingue de otras regiones por un grado ligeramente mayor de recopilación de datos sobre las diásporas en el extranjero, otras regiones también han demostrado interés en esta cuestión, especialmente los países de América Central y América del Sur.

Figura 6. ¿Acopia su gobierno datos sobre sus diásporas en el extranjero?



De los ocho países que declararon no realizar actividades de acopio de datos, algunos pertenecen a la categoría de PMA, lo que puede apuntar a una falta de capacidad financiera para reunir este tipo de información sobre las diásporas.

Por otro lado, algunos encuestados explicaron que sus comunidades en el exterior estaban excesivamente dispersas, lo que impedía la recopilación de datos, lo que, a su vez, indica la necesidad de realizar mayores investigaciones sobre los sistemas de inscripción en el exterior, tema que actualmente no figura en el cuestionario. Esos sistemas de inscripción permitirían determinar aspectos tales como el carácter voluntario u obligatorio de la inscripción, el organismo encargado de mantener los registros de inscripción de las diásporas y la forma en que se podrían utilizar los registros en elecciones nacionales o con fines de concesión de ciudadanía.

Una importante cuestión que plantea el cuestionario se refiere a cómo garantizar el registro correcto de los expatriados. Bulgaria,

Bosnia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania y Ucrania afirmaron que recopilaban datos sobre población, ubicación, país de destino, sexo, edad, calificaciones, ocupación y duración de la permanencia. Otros países reunían datos referentes a estudiantes en el extranjero (Perú) y votantes en el extranjero (Estonia). Australia dispone de muchas fuentes que le permiten llevar un registro de sus expatriados, como por ejemplo el censo de trabajadores temporarios en el exterior, la encuesta sobre lugar de destino de alumnos graduados, el servicio de inscripción en línea y las tarjetas de entrada y salida, que en conjunto dan un cuadro bastante completo de las poblaciones de diásporas.

Ejemplos:

Chile	Censo mundial de chilenos en el extranjero en 2003-2005, que hace acopio de datos demográficos, educacionales y profesionales.
Colombia	Censo permanente basado en los registros consulares.
El Salvador	Además de su población de 6,1 millones de habitantes, hay 2 millones de personas inscritas en consulados en el extranjero.
Italia	La información proviene de una base de datos sobre italianos en el extranjero. Los italianos que permanecen en el extranjero durante más de 12 meses se inscriben en los consulados del exterior. Toda la información se reúne en una sola base de datos nacional.
Malí	Un censo demográfico y electoral permite conocer la situación social y profesional de los migrantes.
Côte d'Ivoire	Un 26 por ciento de la población nacional, aproximadamente, se encuentra en el extranjero.
Túnez	El Gobierno de Túnez mantiene una base de datos que se actualiza anualmente, con estadísticas demográficas y datos sobre la evolución de los nacionales en el exterior (información sobre número, grado de instrucción y profesión).

Uruguay	Los datos son elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas, sobre la base de cifras que proporciona el Servicio Nacional de Migración, que lleva registros de las entradas y salidas del país.
Colombia	Los datos relativos a entradas y salidas a través de las fronteras nacionales se comparan con los datos que proporciona el Gobierno de los Estados Unidos.
Filipinas	Distintas fuentes de datos contribuyen a dar un cuadro general de sus diásporas: la Comisión sobre Filipinos en el Extranjero reúne estadísticas y hace estimaciones del número de filipinos residentes en el exterior (a diciembre de 2001); el Sistema de Información sobre Filipinos en el Extranjero ofrece información sobre los emigrantes, como también el Registro Nacional de Votantes Ausentes en el Extranjero y el Censo de Filipinos en el Extranjero (www.census.gov.ph). Esa diversidad de fuentes permite hacer estimaciones correctas de la población filipina en el extranjero. Filipinas también destaca la relación entre las políticas relativas a las diásporas y la migración laboral. En este caso, el interés se centra en los ciudadanos que viven en el extranjero como trabajadores migrantes. Los trabajadores filipinos en el exterior se clasifican según su ocupación, categoría de trabajo, destino y sexo. Es más sencillo obtener información sobre los trabajadores en el exterior que sobre las diásporas, que comprenden poblaciones más numerosas (familias, nacionales establecidos en el extranjero, segundas generaciones). Una situación semejante existe en el Pakistán, donde la institución principal a cargo de las cuestiones relacionadas con las diásporas funciona en el marco del Ministerio de Trabajo y Pakistaníes en el Extranjero.

Un gran número de encuestados no dio cifras concretas ni especificó el tipo de datos de que disponían sobre las diásporas. Muchos de los encuestados tampoco habían designado una institución en particular para que se hiciera cargo de la recolección de datos, y las oficinas consulares habían llevado a cabo la mayor parte del trabajo pertinente en el extranjero. Esa situación parece dar a entender que existiría un gran número de diásporas en el extranjero que no se han tenido en cuenta en los medios institucionales. El propósito del cuestionario era ofrecer un primer cuadro de las diásporas en el contexto político. La investigación que se realice en el futuro deberá incluir los métodos que se utilizan para la recopilación de datos, la identificación del tipo de datos necesarios, el examen de las cuestiones relativas a inscripciones y el fomento del intercambio internacional de datos.

Son muy pocos los países que tienen programas o interlocutores relacionados específicamente con las cuestiones de género entre sus grupos de diásporas (el Gobierno de Indonesia señaló el Ministerio para mejorar las condiciones de la mujer como una de las estructuras gubernamentales encargadas del trabajo con las diásporas).

Aunque los gobiernos confirmaron que realizaban actividades de recopilación de datos, también consideraban que la recopilación de datos sobre las diásporas en el extranjero era uno de los obstáculos más importantes para la elaboración de políticas. Por no ser demasiado detalladas, las respuestas no explicaban por qué la recolección de datos era un problema tan grande (¿Dificultades para definir quiénes constituyen la diáspora? ¿Problemas para la inscripción de los ciudadanos y nacionales en el extranjero? ¿Falta de instrumentos y metodologías para la recopilación de datos?, etc.). Esto subraya la necesidad de contar con indicadores cualitativos y cuantitativos de las verdaderas condiciones de las diásporas, así como de un mejor intercambio de información entre los países de envío y acogida que pueda dar lugar a estadísticas útiles de interés mutuo.

Homólogos de las diásporas

Uno de los resultados importantes que se espera de este cuestionario es la determinación de las diásporas con las que

están en contacto los gobiernos. Es evidente que los gobiernos interactúan con una variedad de interesados directos. Los resultados son importantes principalmente por las dos razones siguientes:

En primer lugar, la determinación que hacen los gobiernos de los interlocutores en las diásporas revela las prioridades que los propios gobiernos asignan a esos grupos. Algunos encargados de la formulación de políticas asignan prioridad al diálogo con profesionales, asociaciones de alumnos, empresarios, académicos, representantes de la comunidad o asociaciones culturales de sus comunidades de diásporas en el extranjero. Los ejemplos que figuran a continuación permiten deducir que los países interesados en la migración por motivos laborales, o en las cuestiones relacionadas con la fuga de cerebros, entablan diálogo con representantes de las diásporas provenientes de los siguientes sectores:

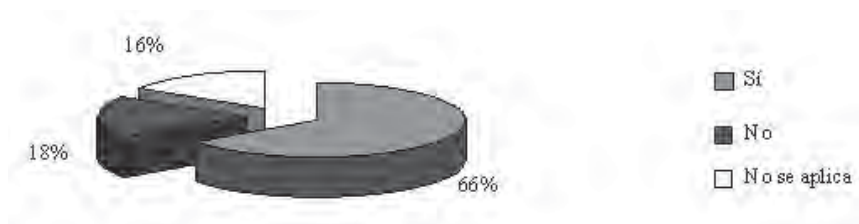
Asociaciones de trabajadores migrantes en el extranjero	Indonesia
Asociaciones de estudiantes	Côte d'Ivoire, Etiopía, Madagascar
Asociaciones de jóvenes	Lituania
Asociaciones comunitarias	México
Asociaciones de negocios y profesionales	Túnez, Cabo Verde (empresarios tunecinos residentes en Francia que realizan inversiones en Túnez, y empresarios de Cabo Verde residentes en Portugal que realizan inversiones en Cabo Verde)
Asociaciones científicas (académicos e investigadores)	Túnez
Redes académicas	Redes chilenas en Argentina
Redes virtuales	El Salvador, grupo virtual de noticias

En segundo lugar, las respuestas permiten tener una idea del nivel de organización de las diásporas (asociaciones, redes, iniciativas virtuales, etc.), de sus propios programas y de la dinámica de las diásporas en general:

- El Gobierno mexicano interactúa con un foro bastante bien organizado del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Extranjero.
- Otras asociaciones se centran en determinadas cuestiones de interés para el país, como por ejemplo la Asociación de Padres con Hijos en el Extranjero (Uruguay).
- La Organización Estatal de Búlgaros en el Extranjero mantiene contacto con más de 600 entidades de 90 países en todos los tipos de actividades (culturales, políticas, profesionales, etc.).
- El cuestionario confirma la dimensión transnacional de estas redes que funcionan como puentes entre los países: con respecto a Rumania, por ejemplo, hay referencias a asociaciones franco-rumanas y australiano-rumanas.

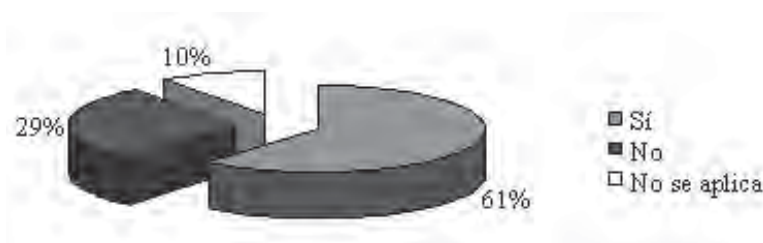
Sin embargo, dos tipos principales de representación en las diásporas se mencionan como los interlocutores más frecuentes para la acción gubernamental. En primer término, el 66 por ciento de los encuestados se refirió a las asociaciones de la comunidad y del país de origen como sus principales puntos de contacto (figura 7). Esto indica que los gobiernos tienen acceso a información relativa a las asociaciones comunitarias o del país de origen establecidas en el extranjero por conducto de sus consulados o embajadas.

Figura 7: Asociaciones comunitarias y locales como puntos de contacto con las diásporas



En segundo término, el 61 por ciento de los encuestados señaló las redes profesionales o comerciales como sus contactos en la diáspora (figura 8). Por último, el 57 por ciento mencionó a personas a título individual como sus contactos en las diásporas.

Figura 8: Porcentajes de encuestados cuyos puntos de contacto son redes profesionales o comerciales



Los foros o redes virtuales no parecen figurar de manera muy destacada como puntos de contacto de los países encuestados por la frecuencia con que cambian de contenido, la diversidad de los participantes en los foros y las limitaciones de tiempo.

A continuación se señalan algunos ejemplos de bases de datos organizadas sobre contactos en las diásporas:

- El Gobierno búlgaro mantiene contacto con más de 600 organizaciones culturales, políticas, profesionales y de estudiantes a través de la Organización Estatal para los Búlgaros en el Extranjero.
- Etiopía aplica un enfoque bastante dinámico en relación con las cuestiones de las diásporas. Al pedirle que identificara a los interlocutores en sus diásporas, el Gobierno de Etiopía proporcionó información detallada así como enlaces con sitios en Internet correspondientes a distintos puntos de contacto culturales, académicos e individuales.
- El Salvador mantiene una base de datos sobre redes o asociaciones que actúan como puntos de contacto con sus diásporas.

Una conclusión muy importante es que las diásporas emergen como asociados comerciales privilegiados, factor que trasciende la simple cuestión de las remesas de fondos para abarcar esferas

más amplias de la actividad financiera tales como los intercambios comerciales y la inversión extranjera directa. Un elevado número de gobiernos señaló entre sus interlocutores en las diásporas a las asociaciones, redes y clubes comerciales.

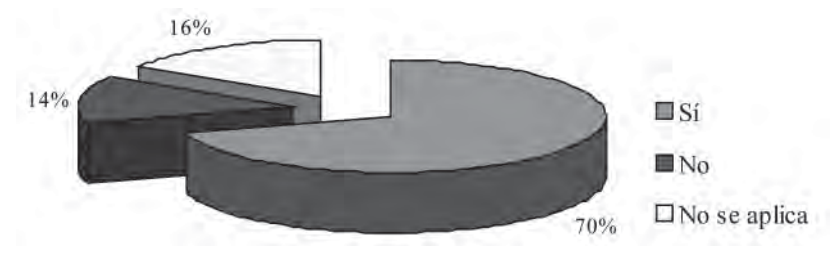
Instrumentos y medidas normativas para lograr la participación de las diásporas en el desarrollo

Hay dos tipos de medidas gubernamentales para organizar a las diásporas: el apoyo financiero directo y las medidas indirectas, tales como la organización de eventos, la celebración de foros, la facilitación del acceso a servicios, etc.

Hubo muy pocas respuestas afirmativas con respecto al apoyo financiero directo para las estructuras existentes. Independientemente de que se tratase de sus diásporas en el extranjero o de diásporas de otros países residentes en sus territorios, la mayoría de los encuestados se mostraron renuentes a ofrecer apoyo financiero directo, prefiriendo las medidas indirectas. Los resultados del cuestionario indican que sólo alrededor del 20 por ciento de los encuestados ofrecía algún tipo de asistencia financiera a sus diásporas en el extranjero. Más aún, muchos países no se decidían a ofrecer asistencia financiera directa o financiamiento para las asociaciones de diásporas extranjeras. Malí explicó que la Asamblea Constituyente del Consejo Superior para los Malienses en el Extranjero (*Haut Conseil des Maliens à l'Extérieur*) se financiaba en calidad de nueva estructura y que no se prestaba apoyo financiero a estructuras de diásporas ya existentes.

Un porcentaje muy elevado de los encuestados (70 por ciento) dijo que organizaban eventos para las diásporas en el extranjero. Esto indica que la organización de eventos es uno de los medios más corrientes para llegar a las diásporas (figura 9). Sin embargo, no es una señal de que por ese medio se esté intentando alcanzar un objetivo de desarrollo.

Figura 9: ¿Organiza su Gobierno eventos para las diásporas en el extranjero?



Hay numerosos ejemplos, como los que figuran a continuación, de ese tipo de eventos para las diásporas en el extranjero:

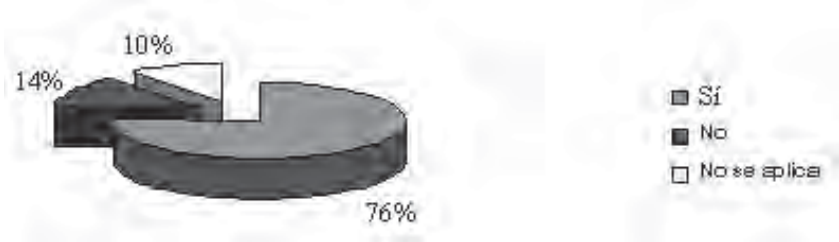
Benin	En Francia y en Bélgica se organiza la celebración del Día de los benineses en el extranjero, con el propósito de intercambiar información y comunicaciones entre las diásporas. Benin también ha creado un sitio en la Web para sus expatriados: www.mcrigate.bj .
Etiopía	Todos los años se celebra en diciembre, en Addis Abeba, el Día de las Diásporas Ecíopes.
Hungría	Conferencia Permanente Húngara de Alto Nivel. El Gobierno húngaro también a puesto a disposición el sitio Web www.htmh.hu para las diásporas en el extranjero.
Malí	Existen varios foros destinados a las diásporas y se ha establecido el sitio Web http://www.Maliensdelexterieur.gov.ml para sus diásporas en el extranjero.
Filipinas	Programas Balik-Saya que llevan la cultura filipina a través de las artes escénicas a sus diásporas del Oriente Medio, Europa y los Estados Unidos.
Rwanda	Eventos para sus diásporas, como las Convenciones mundiales de rwandeses y su sitio en la Web www.rewandadiáspora.org , para sus diásporas en el extranjero.

Tailandia	Día Nacional y Festivales de Comida Tailandesa para las diásporas.
Túnez	Escuela de Verano organizada por la Oficina de Tunecinos en el Extranjero.
Zimbabwe	Sistema Homelink para organizar eventos comerciales o viajes para los integrantes de las diásporas.
Côte d'Ivoire	Coloquio Internacional de valorización de las competencias de las diásporas (CIVACAD) para una mejor utilización de los recursos de esos grupos.

Mediante la organización de eventos que abarcan esferas como la educación, los negocios, la salud, la alimentación y la cultura, los gobiernos encuestados esperan lograr la participación de sus diásporas en el extranjero en diversas actividades de sus países de origen, aún cuando los objetivos de desarrollo y de reducción de la pobreza no están enunciados con claridad.

Varios gobiernos realizan actividades de apoyo al desarrollo consistentes en despertar el interés de las diásporas en el trabajo sistemático con sus países de origen. Se han establecido medidas institucionales y legislativas destinadas a promover la organización de las diásporas en el extranjero y facilitar sus contribuciones a largo plazo. Con respecto a esas medidas, cabe señalar que el 76 por ciento de los encuestados declaró que tenían servicios consulares para las diásporas en el extranjero. Los consulados suelen ser los interlocutores más importantes en la interacción con las diásporas (figura 10).

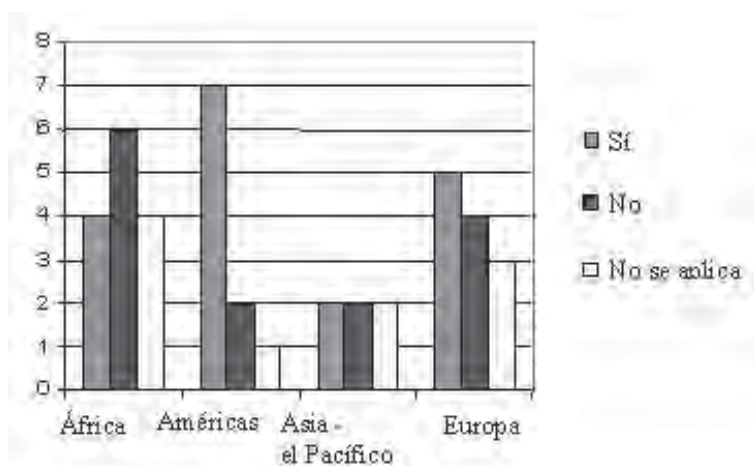
Figura 10: ¿Existen servicios consulares para las diásporas en el extranjero?



En el Perú, por ejemplo, se ha definido una nueva función clave para sus consulados como enlace entre el Gobierno y sus diásporas. Se considera que los consulados desempeñan una función de gran importancia tanto para los países que tienen sólidas políticas relativas a las diásporas, que otorgan reconocimiento y recursos especiales a los consulados, como para los países con políticas no muy firmes, en cuyo contexto los consulados parecen ser el único vínculo con las poblaciones de diásporas.

Hay una serie de medidas indirectas que facilitan la participación de las diásporas en el desarrollo otorgándoles determinados derechos. Uno de estos casos es el de la doble ciudadanía (figura 11).

Figura 11: ¿Permite su Gobierno la doble ciudadanía?



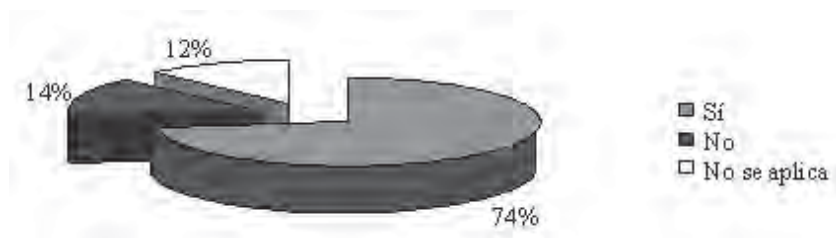
La doble ciudadanía es menos frecuente en África y suele ser señalada por los encuestados como una esfera que da lugar a constante reflexión y modificaciones. Sin embargo, un gran número de encuestados de África reconoció la importancia de la doble ciudadanía para facilitar las contribuciones de las diásporas.

Numerosos países reconocen que la concesión de derechos especiales a las diásporas es una medida de gran valor para atraer la contribución de esos grupos. El derecho al voto otorgado a las

diásporas de Túnez permite a sus ciudadanos residentes en el extranjero votar en las elecciones presidenciales, y Argelia concede los mismos derechos a sus diásporas y a los residentes en elecciones presidenciales y legislativas. Los derechos a la propiedad privada (figura 12) también son importantes, especialmente para los países postcomunistas donde el derecho a la propiedad privada no solía reconocerse o se perdía al emigrar del país de origen.

Los encuestados parecen vincular esas medidas, que no se dirigen específicamente a un objetivo de desarrollo, a la promoción indirecta de la contribución de las diásporas al desarrollo.

Figura 12: ¿Tienen los nacionales no residentes derechos de propiedad privada (a la tierra y bienes inmuebles)?



Existen también disposiciones concretas referentes a visados y residencia para facilitar el acceso de las diásporas a sus países de origen, como por ejemplo las disposiciones de Argelia (2002), para facilitar el retorno al país de origen.

Por último, varios encuestados subrayaron la utilización de tarjetas especiales de registro e identificación como medida institucional de gran importancia para las diásporas en el extranjero.

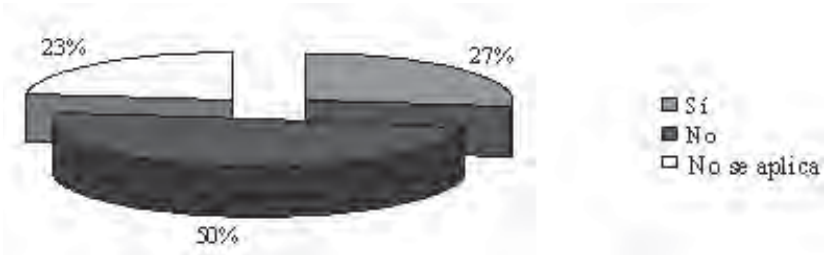
Estas tarjetas contribuyen a un mejor registro de los datos y también a dar forma a la definición nacional del concepto de diáspora (ciudadanos o nacionales en el exterior, primeras y segundas generaciones, nacionales no residentes, etc.). Como ejemplos de ese tipo de tarjetas cabe citar las siguientes:

Mali	Cédula Consular de Identidad (CIC)
Rwanda	Cédulas consulares para rwandeses en el extranjero
Chile	Matrícula consular
Argelia	Libreta consular
Pakistán	Libreta de Origen Pakistán y Tarjeta Nacional de Identidad para Pakistaníes en el Extranjero

Establecimiento de asociaciones: ¿Un camino hacia el desarrollo?

Uno de los principales resultados del cuestionario es que ha permitido determinar que las diásporas se consideran como genuinas asociadas comerciales. Algunos países, como Túnez, tienen redes profesionales y comerciales en calidad de importantes interlocutores en las diásporas. Otros utilizan los servicios de sus cámaras de comercio para un mejor aprovechamiento de las contribuciones de las diásporas al sector del comercio y los negocios. La figura 13 indica que el 27 por ciento de los encuestados, incluidos, por ejemplo, Madagascar y Costa Rica, ha creado asociaciones formales con sus cámaras de comercio. Los encuestados señalaron algunas cámaras de comercio transnacionales, como la Cámara de Comercio Americana-Salvadoreña (redes de profesionales, empresas e inversionistas privados) o la Cámara de Comercio Americana-de Bangladesh. Con respecto a la incorporación de representantes de las diásporas extranjeras en las cámaras de comercio, la Cámara Griega del Comercio y la Industria celebra consultas con las nuevas empresas de propiedad de nacionales de otros países para facilitar su establecimiento económico en Grecia y también organiza conferencias para empresarios extranjeros.

Figura 13: ¿Ha establecido su Gobierno asociaciones con las cámaras de comercio en apoyo de las contribuciones de las diásporas al desarrollo?



La asociación a la que con mayor frecuencia se refieren los encuestados es la que se establece con las organizaciones internacionales para la participación en el desarrollo económico y social de los países de origen y los países de acogida. En particular, los países de ingresos medios y bajos consideran a las organizaciones internacionales como importantes asociados. Más del 50 por ciento de los encuestados declaro haber establecido asociaciones con organizaciones internacionales tales como la OIM, el PNUD, la OIT, la OECD, ACNUR, USAID y el Consejo de Europa. Los países africanos mencionaron con mayor frecuencia varios proyectos de la OIM y el PNUD como los denominados MIDA y TOKTEN (transferencia de conocimientos por conducto de los nacionales expatriados).

Figura 14: ¿Ha establecido su Gobierno asociaciones con organizaciones internacionales en apoyo de las contribuciones de las diásporas al desarrollo?



Etiopía organiza retornos con carácter temporal o permanente de sus nacionales altamente calificados por conducto del programa OIM-MIDA.

Mali organiza retornos con carácter temporal o permanente de sus nacionales altamente calificados por conducto del programa TOKTEN.

Rwanda colabora con la OIM por conducto del programa MIDA, y con el PNUD por conducto del programa TOKTEN.

El establecimiento de asociaciones con las organizaciones internacionales puede dar resultados positivos al ayudar a los gobiernos a poner en práctica sus programas de desarrollo mediante buenas prácticas internacionales y asistencia financiera. Con todo, los gobiernos necesitan establecer y aplicar sus propias

políticas y programas para obtener los mejores resultados posibles de las diásporas.

Entre otras asociaciones de carácter innovador, cuyos objetivos incluyen el desarrollo, el crecimiento y la reducción de la pobreza, figuran las siguientes:

Intermediarios financieros	Sierra Leona (Forex) y Perú (Interbank);
Bancos comerciales	<i>La Banque de l'Habitat y la Banque de Développement du Mali;</i>
Organismos de inversión	El Organismo de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Rwanda (RIEPA), presta apoyo a los intercambios económicos con las diásporas;
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	ONG francesa en la región de Kayes de la parte occidental de Mali, en el contexto de la cooperación francesa descentralizada;
Servicios públicos (escuelas, hospitales)	Madagascar y Túnez;
Organizaciones de contratación	Bangladesh;
Instituciones especializadas en creación de oportunidades de trabajo y comercio	El Instituto Portugués del Empleo colabora con Cabo Verde en la contratación de profesionales de la diáspora de Cabo Verde;

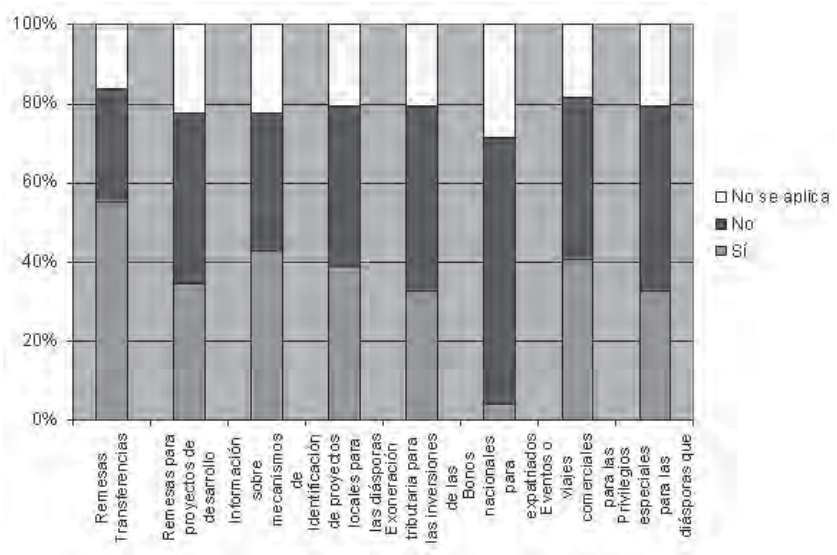
Cómo atraer los recursos financieros

Los encuestados reconocen a las diásporas tanto como asociadas comerciales como en calidad de importantes fuentes de remesas. La importancia de las transferencias financieras se limita en gran medida a los PMA.

La figura 15 indica el gran interés de los encuestados en las remesas. Aproximadamente el 57 por ciento de los países encuestados declaró haber adoptado disposiciones para facilitar las remesas de sus diásporas del extranjero. Los países latinoamericanos, en particular, respondieron en términos concretos. Colombia, Honduras y Chile presentaron sus acuerdos específicos con bancos y consulados, destinados a facilitar las transferencias. Además, cierto número de países africanos reconoció la importancia de las remesas para sus economías y algunos de los encuestados, como Madagascar, tenían interés en disminuir los costos de las transacciones.

Son muy pocos los encuestados que ofrecen paquetes financieros para atraer las remesas de las diásporas a través de incentivos tales como bonos especiales (menos del 10%) o exenciones tributarias (menos del 35%). Algunos países, como Malí, otorgan exoneraciones tributarias a los inversionistas de las diásporas para la creación de empresas.

Figura 15: ¿Ha adoptado su Gobierno medidas destinadas a los recursos financieros y comerciales de sus diásporas en el extranjero?



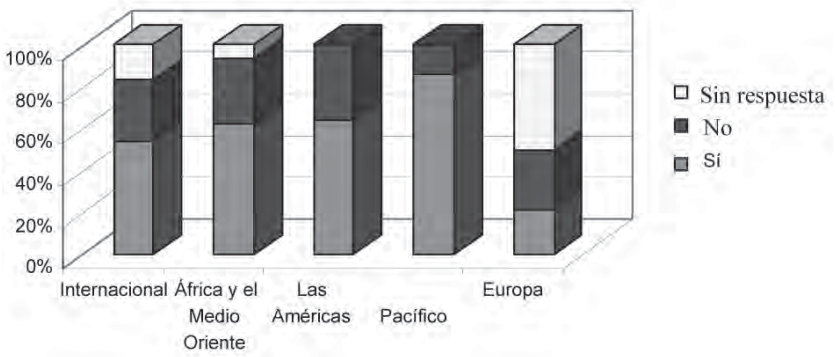
Las respuestas recibidas sobre el capital financiero variaban según provinieran de países menos adelantados (PMA) o más adelantados. Como ya se ha señalado, muchos de los países europeos participantes en la encuesta pertenecen a la categoría de países más desarrollados, mientras que los de África, Asia y América se encuentran en las categorías de países de ingresos bajos o medios. La mayoría de los encuestados europeos afirmaron no haber adoptado medidas importantes dirigidas a los recursos financieros o comerciales de las diásporas, mientras que los países de las regiones de Asia y el Pacífico y de África demostraron gran interés. En general, los encuestados europeos no mostraron entusiasmo por las transferencias de recursos financieros al no representar una parte importante de su ingreso nacional. Por otro lado, las entidades que se ocupan de las cuestiones relacionadas con remesas no son necesariamente las que se ocupan de las cuestiones de las diásporas. Por ejemplo, varios participantes europeos se refirieron a los organismos de inversión o al ministerio de finanzas como encargados de identificar y estimular las inversiones provenientes del extranjero.

La figura 16 indica que los países de la región de Asia y el Pacífico, como Filipinas y Bangladesh, son los que más actividades realizan para facilitar las transferencias de remesas. Los encuestados de Bangladesh se refirieron concretamente al hecho de que el país trataba de estimular a sus diásporas en el extranjero a efectuar remesas y transferencias a su país de origen. El Gobierno del Pakistán ofrece beneficios de aduana a quienes hacen remesas al Pakistán. No obstante, numerosos encuestados de África, el Oriente Medio y las Américas también subrayaron la importancia de las remesas. Por ejemplo:

Etiopía	Recientemente se han establecido orientaciones en materia de remesas de las diásporas.
Benin	El Organismo Nacional para los Benineses en el Extranjero facilita las remesas de las diásporas beninesas del extranjero.
Sierra Leona	El país ha iniciado un nuevo sistema para utilizar las remesas en proyectos de alivio de la pobreza.

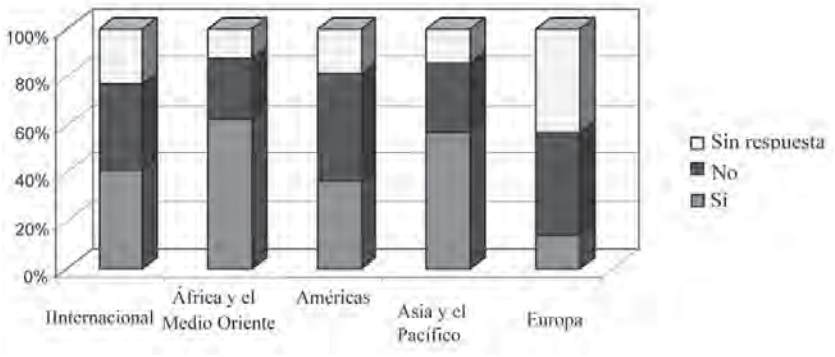
Colombia Se han iniciado actividades para reducir los costos de las transferencias y se está aplicando una exoneración gradual de impuestos sobre las remesas.

Figura 16: ¿Facilita su Gobierno las transferencias de remesas?



También se formularon preguntas a los gobiernos sobre sus políticas para informar a las diásporas sobre los mecanismos de transferencia existentes. En la figura 17 se puede apreciar que los países de África y el Medio Oriente realizan mayores esfuerzos para informar a sus diásporas sobre los mecanismos de transferencia de remesas existentes.

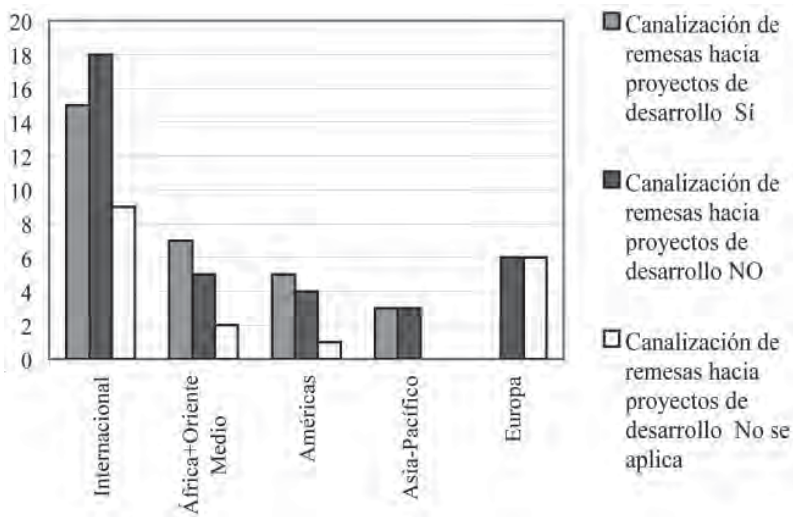
Figura 17: ¿Informa su Gobierno a las diásporas sobre los mecanismos de transferencia?



Con planes y sistemas concretos del gobierno, los recursos financieros de las diásporas pueden dar lugar a una gran variedad de asociaciones con organismos u organizaciones que encaucen las remesas de las diásporas hacia iniciativas de desarrollo. Por ejemplo, en coordinación con el Ministerio de Comercio e Industria, el Gobierno de Filipinas colabora con las Cámaras de Comercio estableciendo programas para empresas comerciales o prestando servicios de asesoramiento comercial a inversionistas extranjeros, incluidas las diásporas en el extranjero. En 2003 se inició el proyecto denominado *The Classroom Galing sa Mamamayang Pilipino Abroad* (CGMA), que tiene por objeto la construcción de aulas con la participación directa de los filipinos en el extranjero. Se trata de un proyecto que realizan conjuntamente el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Federación de Cámaras de Comercio Chino-Filipina, canalizando las remesas hacia proyectos de desarrollo y ayudando a identificar proyectos locales de inversión para las diásporas. El Ministerio de Trabajo y Empleo, la Administración Filipina del Empleo en el Exterior y la Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Exterior también tienen como asociados para el desarrollo a las organizaciones de contratación y asociaciones industriales.

Aunque parece existir un importante nivel de reconocimiento de la importancia de facilitar las transferencias de fondos, siguen siendo pocos los casos comprobados en que los países canalizan las remesas hacia objetivos de desarrollo, o identifican proyectos locales de desarrollo, como se aprecia en la figura 18.

Figura 18: ¿Realiza su Gobierno actividades destinadas a canalizar las remesas hacia proyectos de desarrollo?



De cualquier manera, el cuestionario ofrece algunos ejemplos de programas innovadores que establecen un vínculo entre las remesas y las inversiones de las diásporas y el desarrollo:

México	Programa Iniciativa Ciudadana, Tres más Uno.
Perú	Solidaridad con mi pueblo.
Bosnia	Existe una organización de inversiones extranjeras directas que se especializa en las diásporas.
Sierra Leona	Las remesas se canalizan hacia proyectos de alivio de la pobreza.
Bangladesh	El Gobierno identifica esferas especiales para las inversiones de las diásporas.
Túnez	El Gobierno realiza actividades de sensibilización de las instituciones de inversiones e instituciones regionales de desarrollo, alentándolas a elaborar una base de datos sobre posibles proyectos económicos a disposición de los empresarios tunecinos en el extranjero.

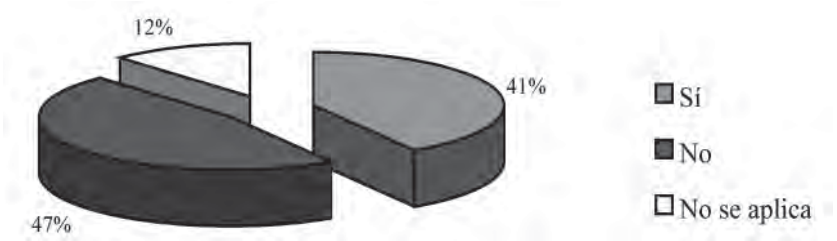
El Salvador El programa Unidos por la Solidaridad ofrece fondos adicionales a la comunidad para inversión en infraestructura social y productiva en colaboración con las autoridades locales.

Los gobiernos reconocen cada vez más que las diásporas son una fuente de remesas y otras posibles contribuciones financieras y como auténticos asociados comerciales capaces de efectuar contribuciones a largo plazo. Para potenciar las remesas, los gobiernos deben formular más políticas y programas encaminados a la canalización de esas contribuciones financieras y económicas hacia el desarrollo local.

La posibilidad de atraer el capital humano de las diásporas adquiere cada vez mayor interés en todo el mundo

En la sección anterior sobre recopilación de datos se señaló que numerosos países hacen acopio de datos generales sobre las diásporas. Una esfera cada vez más importante de la acción gubernamental es la recopilación de datos sobre las calificaciones y características de las diásporas. En la figura 19 *infra* se indica que en el 41 por ciento de los países encuestados se realizan actividades de recopilación de datos sobre las calificaciones de las diásporas.

Figura 19: ¿Realiza su Gobierno actividades de recopilación de datos sobre las calificaciones de las diásporas?



Entre los países que realizan actividades de recopilación de datos sobre las calificaciones de las diásporas figuran los siguientes:

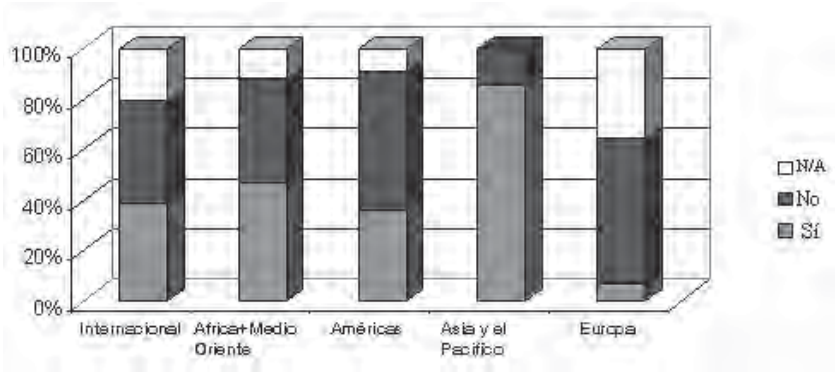
Azerbaiyán	Mantiene información sobre los recursos intelectuales y de otra índole de sus diásporas.
Bangladesh	Ha elaborado una base de datos sobre especificaciones de trabajos.
Benin	Posee una base de datos sobre los Profesionales de la Salud Benineses Residentes en Francia y una base de datos sobre Competencias
Bulgaria	Lleva un registro de las calificaciones de sus nacionales residentes en el extranjero.
Colombia	Ha establecido la red de investigaciones denominada Red Caldas.
El Salvador	Actividades de recopilación de datos sobre las calificaciones de sus diásporas en el extranjero, tales como una base de datos con información sobre 150 destacados salvadoreños, una base de datos de 400 asociaciones de salvadoreños en el exterior, una base de datos de empresas administradas por salvadoreños en el exterior, y algunas otras. El Gobierno del Salvador también reúne datos sobre las calificaciones y nivel educacional de los integrantes de sus diásporas por conducto de sus consulados, y ha creado una base de datos virtual sobre talentos en el exterior. A través de una revista virtual, Comunidad en Acción, El Salvador apoya los intercambios entre miembros calificados de las diásporas y organiza el retorno temporal de nacionales calificados.
Kenya	Existe un registro de los educadores y médicos residentes en el extranjero.
Malí	Recopilación de datos a través del programa TOKTEN.

México	Existe un registro de las calificaciones de los integrantes de sus diásporas.
Nigeria	Existe una base de datos sobre recursos humanos profesionales
Pakistán	Se ha establecido la Reserva Nacional de Talento, una organización de enlace entre las diásporas del Pakistán y las organizaciones pakistaníes que buscan personal experto en diversas esferas. Esta organización también identifica a nacionales calificados entre las diásporas del país para su colocación en esferas u organizaciones que necesiten determinados tipos de especializaciones.
Filipinas	Se ha establecido la Red de Rescate de Cerebros en coordinación con el Consejo de Comercio Electrónico, el organismo público de mayor categoría en esa esfera.
Portugal	Existe un registro de los profesionales residentes en el extranjero.
Túnez	Se ha creado la Base de Datos sobre Competencias en el Exterior.
Uruguay	Existe una base de datos sobre los uruguayos en el exterior, en el marco del denominado Programa de Vinculación.
Zimbabwe	Se realizan investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la fuga de cerebros.

Aunque los encuestados señalaron la existencia de estos programas, se desconoce su eficacia y es necesario someterlos a una evaluación.

Más de una tercera parte de los encuestados tienen bases de datos sobre el perfil de especializaciones y conocimientos de sus diásporas, como se aprecia en la figura 20.

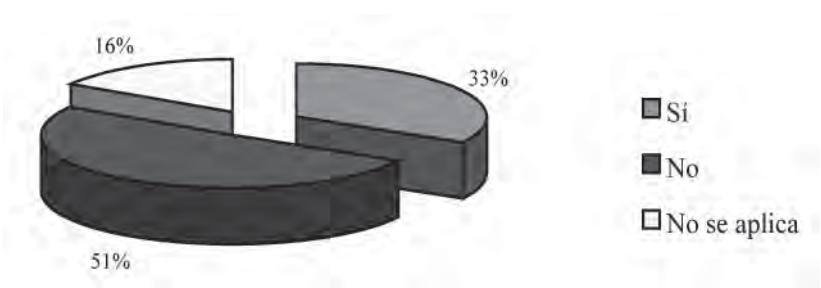
Figura 20: ¿Mantiene su Gobierno una base de datos sobre el perfil de especializaciones o conocimientos de sus diásporas en el extranjero?



La figura 20 permite apreciar que es en la región de Asia y el Pacífico donde la recopilación de información sobre las especializaciones y conocimientos de las diásporas es abrumadoramente mayor, seguida de las regiones de África y el Oriente Medio. Filipinas ha empezado a participar en estas actividades con sus diásporas a través del Centro Filipino de Recursos, que realiza actividades de capacitación de los miembros de las diásporas. Etiopía indicó que había llevado a cabo sesiones de capacitación virtual para estudiantes de ingeniería con la ayuda de profesores etíopes de universidades estadounidenses y que había organizado también videoconferencias de capacitación para enfermeras que atendían a enfermos de VIH/SIDA.

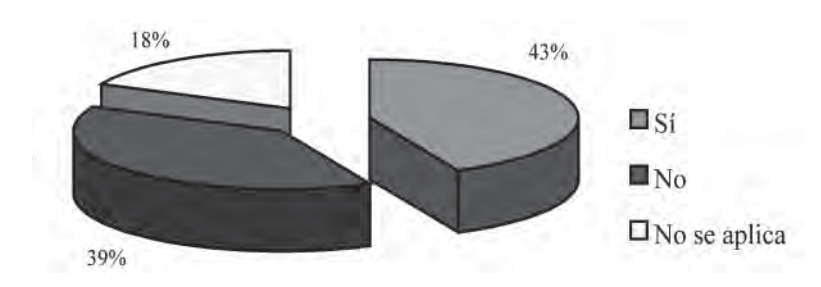
La figura 21 indica que el 33 por ciento de los encuestados tiene el objetivo específico de encontrar una oferta de trabajo en el país de origen que se corresponda con las calificaciones de las diásporas.

Figura 21: Identificación de ofertas de trabajo en el país de origen que correspondan a las calificaciones de las diásporas



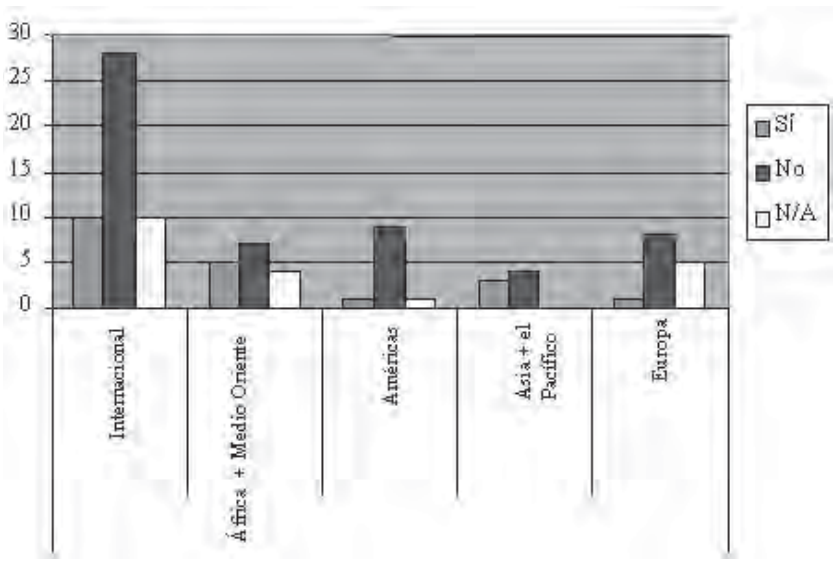
Los profesionales del sector de la medicina y la investigación (educación y tecnología de la información) figuran como elementos prioritarios en todas las respuestas. Numerosos países trabajan con asociaciones de profesionales de las diásporas (figura 22). Etiopía trabaja con sus profesionales del sector de la salud en Suecia; Zambia y Cabo Verde trabajan con sus profesionales médicos en la Unión Europea; Australia ha establecido dos iniciativas de concesión de becas a sus expatriados, con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Médicas y de la Salud, y Alemania tiene programas para atraer a las comunidades académicas y científicas de sus diásporas residentes en los Estados Unidos de América. La necesidad de emplear el capital humano de las diásporas es más importante para África y los países del Oriente Medio, donde las repercusiones de la fuga de cerebros son considerables, aunque las respuestas indican que dicha cuestión tema de mayor inquietud cada vez en todos los países.

Figura 22: ¿Ha adoptado su Gobierno alguna medida dirigida a sectores concretos (salud, información, tecnología, etc.)?



Con respecto a políticas gubernamentales con un objetivo evidente de retorno, esas políticas parecen existir en los países de África, el Oriente Medio y Asia y el Pacífico, mientras que en las Américas y en Europa no se aprecia un gran interés (figura 23).

Figura 23. ¿Organiza su Gobierno el retorno permanente de personas altamente calificadas?



En las figuras 24 y 25 se aprecia que el 22 por ciento de los encuestados aplica políticas y programas encaminados al retorno permanente de los miembros calificados de sus diásporas, mientras que el 27 por ciento ha elaborado políticas y programas de retorno temporal. Los intercambios virtuales, principalmente a través de la Web, son más numerosos y van en aumento (figura 26).

Figura 24: ¿Organiza su Gobierno el retorno permanente de personas calificadas de la diásporas en el extranjero?

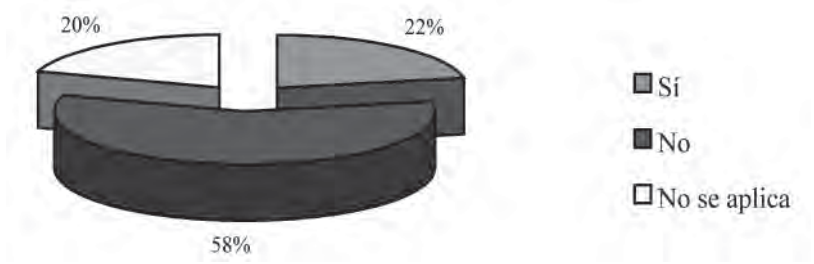


Figura 25: ¿Organiza su Gobierno el retorno temporal de personas calificadas de las diásporas en el extranjero?

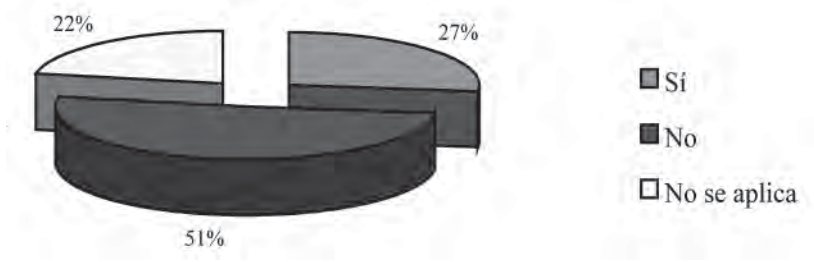
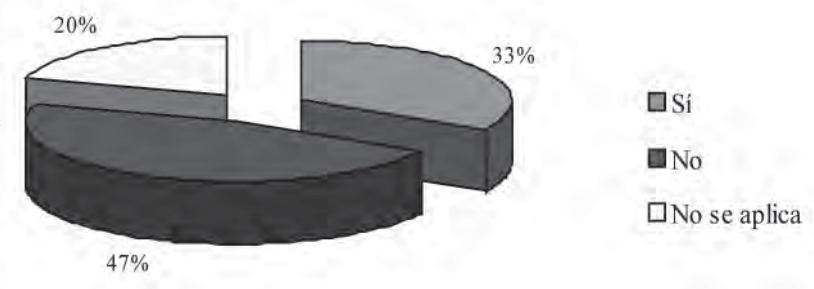


Figura 26: ¿Apoya su Gobierno los intercambios con las diásporas calificadas del extranjero?



Los encuestados declararon que los retornos permanentes se producen espontáneamente o con la ayuda de organizaciones y programas internacionales como MIDA o TOKTEN. También indicaron que los retornos físicos no son una prioridad, bien sea porque favorecerían otros tipos de programas, dirigidos a retornos virtuales, o debido a los costos de los programas de retorno permanente. Esa falta de interés en los programas de retorno podría explicarse también por el hecho de que ya están aplicando ese tipo de programas y se interesan ahora en nuevas esferas. El cuestionario ofrece algunos ejemplos de programas de retorno realizados en todo el mundo con resultados satisfactorios:

En las Américas, México respondió que el Gobierno organizaba el retorno permanente de sus nacionales altamente calificados por conducto del programa de Repatriación de Ex Becarios del CONACYT (53H *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*). Esos programas promueven el rescate de cerebros en México al alentar a los beneficiarios de las becas del CONACYT a volver al país para contribuir a su desarrollo. Lituania también organiza el retorno permanente de sus nacionales calificados, y promueve el rescate de cerebros alentando el retorno temporal o permanente de sus nacionales calificados. Se estimula el retorno de los investigadores lituanos residentes en Europa y América para que trabajen en instituciones educacionales y científicas de Lituania. El Ministerio de Educación y Ciencias otorga becas a personas de ascendencia lituana para que estudien en su país de origen y alienta a los niños de ascendencia lituana a aprender su idioma nativo en las escuelas secundarias.

El Gobierno de Bulgaria apoya los intercambios virtuales con personal calificado y organiza el retorno temporal de personas calificadas a través del Movimiento Búlgaro Velikden y las actividades de la Organización Estatal para los Búlgaros en el Extranjero. El Movimiento Rojen 2000 también promueve la migración de retorno temporal de nacionales búlgaros calificados, pero el Gobierno no parece alentar activamente el retorno permanente de sus diásporas calificadas a Bulgaria. El Gobierno de Filipinas organiza retornos temporales y permanentes de sus nacionales calificados a través de programas y proyectos de medios de vida para los trabajadores filipinos migrantes que retornan al país, en coordinación con el sector privado. Sierra

Leona organiza el retorno permanente de maestros, enfermeras, doctores e ingenieros, con el fin de hacerlos participar como agentes para el desarrollo nacional. El Programa de Asentamiento de Ucranianos que Retornan a Ucrania es financiado por el gobierno y su elaboración debe concluir en 2010.

El Gobierno de Kenya ha establecido los denominados “Pronunciamientos de Liderazgo Político” y la “Campaña de Regreso al Hogar”, que promueven el retorno de los kenianos del extranjero para contribuir al desarrollo de su país.

La cuestión de la fuga de cerebros reviste más importancia para los países menos adelantados. Sin embargo, las respuestas de los países más desarrollados sobre sus diásporas en el extranjero demuestran que dicha cuestión ha pasado a ser un problema también para los países más desarrollados. Como ejemplos concretos cabe mencionar los casos de Alemania, que atrae a los expertos académicos y científicos de sus diásporas de los Estados Unidos, y Australia, que ha establecido subvenciones a través del Consejo Nacional de Investigaciones sobre Medicina y Salud (NHMRC), las subvenciones Burneo y las Becas *Howard Florey Centenary*, con el propósito de promover el retorno de los investigadores australianos residentes en el extranjero.

Anexo 1: Lista de encuestados

En el siguiente cuadro figuran los departamentos gubernamentales que dieron respuesta al cuestionario, así como otras instituciones encargadas de las cuestiones relacionadas con las diásporas.

Participantes	Departamento	SítoWeb
Argelia	Ministro delegado ante el Jefe de Gobierno encargado de la Comunidad Nacional en el Extranjero	www.mae.dz Ministerio de Relaciones Exteriores (Información sobre visados)
Australia	Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales e Indígenas	www.immi.gov.au Para posibles migrantes a Australia
Azerbaiyán	Comité estatal sobre actividades relativas a los nacionales de Azerbaiyán residentes en el extranjero.	www.addk.net Comité estatal de la República de Azerbaiyán para actividades con asociaciones religiosas (en relación con extranjeros residentes en Azerbaiyán).
Bangladesh	Oficina de Recursos Humanos, Empleo y Formación	
Bélgica	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dependencia encargada de las relaciones con la OIM y los proyectos de migración para el desarrollo (MIDA)	http://www.diplomatie.be/maintenance.htm
Benin	Asistente del Ministro encargado de las cuestiones relativas a las diásporas, Ministerio encargado de las relaciones con las instituciones, la sociedad civil y las benineses en el extranjero (MCRI-SCBE); Creación de una organización nacional para los benineses en el extranjero.	www.mcrigate.be
Bosnia y Herzegovina	Coordinador estatal de la migración irregular y la trata de seres humanos.	
Bulgaria	Organismo Estatal para los Refugiados (en el marco del Consejo de Ministros), Ministerio de Trabajo y Política Social; Organismo Estatal para los Búlgaros en el Extranjero, en el marco del Consejo de Ministros	http://aref.government.bg www.mlsp.government.bg http://www.mfa.government.bg (Ministerio de Relaciones Exteriores) www.aba.government.bg
Burundi	Consejero del Ministro encargado de los Nacionales de Burundi en el Extranjero, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación	
Canadá	Coordinación de la Política sobre Ciudadanía e Inmigración a nivel Internacional	www.cic.gc.ca Para extranjeros que desean trasladarse al Canadá

Cabo Verde	Instituto de Comunidades, Ministerio de Relaciones Exteriores, Cooperación y Comunidades, Dirección General para la Migración, Servicios	
Chile	Director de la Política Consular, Dirección de las comunidades de Chile en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, DICOEX) Diásporas extranjeras: Ministerio del Interior, Salud y Trabajo, Departamento de Extranjería	www.consuladoschile.org/ servicesframeset.htm Servicios consulares: para chilenos y extranjeros
Colombia	Programa Colombia nos une, Ministerio de Relaciones Exteriores	
Costa Rica	Asesor Experto del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto)	
Côte d'Ivoire	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de nacionales de Côte d'Ivoire residentes en el extranjero y Ministerio para la Integración de Africana, Dirección de Prevención de Conflictos.	
El Salvador	Viceministra de Relaciones Exteriores para los salvadoreños en el exterior, Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior y Dirección General de Servicio Exterior Para diásporas extranjeras : Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación	
Estonia	Ministro de Población y Asuntos Étnicos	www.rhvastikumister.ee
Etiopía	Dirección General de Etiopía para Asuntos de Expatriados, División de Promoción, Datos e Investigación	
Alemania	Ministerio Federal del Interior, División de Migraciones	www.bmi.bund.de Para ciudadanos alemanes en el país de origen; información relacionada con migración e inmigración;
Grecia	Ministerio de Relaciones Exteriores	www.mfa.gr
Haití	Ministerio de Haitianos Residentes en el Extranjero	
Honduras	Subdirección de Migración y Extranjería	www.gobernacion.gob.hn
Hungría	Departamento de Asuntos Consulares y Cooperación Judicial, Ministerio de Relaciones Exteriores Oficina Pública para las Minorías Residentes en el Extranjero - recopilación de datos y publicación de informes sobre húngaros residentes en Austria, Croacia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania.	www.mfa.gov.hu Provides consular services for foreigners

Indonesia	Cuestiones de migración regional, particularmente en relación con la Conferencia Ministerial Regional de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas	www.deplu.go.id
Iraq	Oficina de Administración y Finanzas en la OIM	
Italia	Ministerio de Relaciones Exteriores	www.esteri.it
Kenya	Ministerio de Asuntos Internos, Ministerio de Planificación y Desarrollo Nacional	www.kenya.go.ke
Lituania	Departamento de Minorías Nacionales y Lituanos Residentes en el Extranjero División Jurídica y de Relaciones Internacionales Departamento de Migración en el marco del Ministerio del Interior	www.tmid.lt www.vrm.lt Sistema de Gestión de Migración y Asilo
Macedonia	Ministerio del Interior	www.moi.gov.mk Principalmente para sus ciudadanos, pero con información para extranjeros
Madagascar	Servicio de apoyo a las exportaciones	
Malí	Ministerio para los malienses en el extranjero y la integración africana Alto Consejo de malienses en el extranjero	http://www.Maliensdelexterieur.gov.ml/cgi-bin/view_cat.pl?cat=1
México	Adjunto de Planeación	www.gobernación.gob.mx Ministerio del Interior: para extranjeros/ procedimientos de inmigración www.sre.gob.mx Ministerio de Relaciones Exteriores - información sobre mexicanos en el extranjero y sobre la política de protección del gobierno
Mozambique	Departamento de Control en Fronteras	
Pakistán	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Trabajo y sobre Pakistaníes en el Extranjero	www.Pakistán.gov.pk/interior-ministry/index.jsp Ministerio del Interior: para cuestiones de inmigración y ciudadanía. ----- Ministerio para las Minorías, la Cultura, los Deportes, el Turismo y la Juventud
Perú	Comunidades Peruanas en el Exterior	www.rree.gob.pe

Filipinas	Concesión de Licencias y Adjudicaciones, Administración de Empleo de Filipinos en el Extranjero	
Portugal	Alto Comisariado para la Inmigración y las Minorías Étnicas (ACIME)	www.acime.gov.pt Para extranjeros (servicios e información relacionados con cuestiones de inmigración y legislación)
Rumania	Ministerio de Administración y del Interior	www.mai.gov.ro
Rwanda	Programa de inversiones públicas, Ministerio de administración local, de gestión eficaz del desarrollo comunitario y de asuntos sociales; Dependencia encargada de las comunicaciones, las relaciones públicas y las diásporas.	www.rwandadiaspora.org
Serbia y Montenegro	Dirección para las Diásporas, Acuerdos Sociales y el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores Dependencia de Asuntos Consulares y Diásporas	www.smip.sv.gov.yu Posee una sección sobre las diásporas (no para extranjeros)
Sierra Leona	Repatriación y Reintegración Nacionales Comisión Nacional de Acción Social	www.nacsa-sl.org
Sudán	Departamento de Relaciones Internacionales	
Tailandia	Para nacionales en el extranjero: Ministerio de Relaciones Exteriores; Para diásporas extranjeras: Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad, Ministerio de Trabajo..	
Túnez	Oficina de Tunecinos en el Extranjero, Ministerio de Asuntos Sociales, Solidaridad y Tunecinos en el Extranjero.	www.ote.nat.tu
Venezuela	Relaciones Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores	
Ucrania	Comité Estatal de Ucrania para Nacionalidades y Migración.	www.scnm.gov.ua Para las minorías extranjeras y las diásporas ucranianas.
Uruguay	Secretario del Servicio Exterior Dirección de Asuntos Consulares Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección General de Cooperación Internacional de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior.	
Zambia	Voz de los africanos internamente desplazados (África IDP Voice) Oficial Jefe de Inmigración	
Zimbabwe	Investigaciones y Economía, Ministerio de Trabajo y Departamento de Migraciones, Ministerio de Asuntos Internos	

Anexo 2: Lista de cuadros y figuras

Cuadro 1	Países participantes, por nivel de desarrollo
Figura 1	Nivel de ingresos de los países participantes
Figura 2	¿Tiene su Gobierno estructuras destinadas especialmente al trabajo con las diásporas?
Figura 3	¿Realiza su Gobierno actividades con fines de desarrollo destinadas a sus diásporas en el extranjero?
Figura 4	¿Realiza su Gobierno actividades con fines de desarrollo destinadas a diásporas extranjeras residentes en su territorio?
Figura 5	¿Se ha incorporado el tema de la migración en el programa de desarrollo de su Gobierno?
Figura 6	Acopia su Gobierno datos sobre sus diásporas en el extranjero?
Figura 7	Asociaciones comunitarias y locales que hacen las veces de puntos de contacto con las diásporas
Figura 8	Porcentaje de encuestados cuyos puntos de contacto son redes profesionales o comerciales
Figura 9	¿Organiza su Gobierno eventos para las diásporas en el extranjero?
Figura 10	¿Existen servicios consulares para las diásporas en el extranjero?
Figura 11	¿Permite su Gobierno la doble ciudadanía?
Figura 12	¿Tienen los nacionales no residentes derechos de propiedad privada (a la tierra y bienes inmuebles)?
Figura 13	¿Ha establecido su Gobierno asociaciones con la cámaras de comercio en apoyo de las contribuciones de las diásporas al desarrollo?
Figura 14	¿Ha establecido su Gobierno asociaciones con organizaciones internacionales en apoyo de las contribuciones de las diásporas al desarrollo?
Figura 15	¿Ha adoptado su Gobierno medidas destinadas a los recursos financieros y comerciales de sus diásporas en el extranjero?
Figura 16	¿Facilita su Gobierno las transferencias de remesas?
Figura 17	¿Informa su Gobierno a las diásporas sobre los mecanismos de transferencia?
Figura 18	¿Realiza su Gobierno actividades destinadas a canalizar las remesas hacia proyectos de desarrollo?
Figura 19	¿Realiza su Gobierno actividades de recopilación de datos sobre las calificaciones de las diásporas?

Figura 20	¿Mantiene su Gobierno una base de datos sobre el perfil de especialización o conocimientos de sus diásporas en el extranjero?
Figura 21	Identificación de ofertas de trabajo en el país de origen que correspondan a las calificaciones de las diásporas en el extranjero
Figura 22	¿Ha adoptado su Gobierno alguna medida dirigida a sectores concretos (salud, información, tecnología)?
Figura 23	¿Organiza su Gobierno el retorno permanente de personas altamente calificadas?
Figura 24	¿Organiza su Gobierno el retorno permanente de personas calificadas de las diásporas del extranjero?
Figura 25	¿Organiza su Gobierno el retorno temporal de personas calificadas de las diásporas del extranjero?
Figura 26	¿Apoya su Gobierno los intercambios con las diásporas del extranjero?

Anexo 3: Cuestionario

POLÍTICAS PARA CONVERTIR A LA DIÁSPORA EN AGENTES PARA EL DESARROLLO

CUESTIONARIO PARA GOBIERNOS

Agradecemos que haya aceptado participar en el estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre “Políticas para convertir a la diáspora en agentes para el desarrollo”.

Recibirá este cuestionario junto con el programa, la carta de invitación y el formulario de inscripción del taller sobre “Migración y Desarrollo”, organizado por la OIM los días 2 y 3 de febrero de 2005 en Ginebra. Sus respuestas serán analizadas y utilizadas como material de trabajo para este taller, así como para toda futura labor sobre las diásporas y el desarrollo internacional.

1. Objetivos

Nuestros objetivos son:

- aprovechar las políticas existentes destinadas a convertir a la diáspora en agentes para el desarrollo;
- identificar las necesidades y prioridades específicas de los países.

2. Terminología

En el contexto de este cuestionario, el término “diáspora” sirve para definir a las personas y poblaciones étnicas que han abandonado su lugar de origen, individualmente o como miembros de redes organizadas y asociaciones, pero que mantienen lazos con su lugar de origen. Cabe destacar la dimensión “transnacional” de la diáspora, que establece un vínculo entre el país de origen y el país receptor, en lugar de la connotación histórica de este término.

El “desarrollo” se utiliza en un sentido humano, social y económico amplio. Desarrollo implica crecimiento, adelanto, habilitación y progreso. El objetivo del desarrollo es consolidar la capacidad humana y ampliar las opciones humanas. Sus componentes esenciales son la equidad, el sostenimiento, la productividad y la habilitación.

3. Este cuestionario se destina a:

Gobiernos, en particular a las instancias que se ocupan de las cuestiones de migración y desarrollo tanto en países de envío como de acogida de migrantes.

Algunas preguntas se refieren a sus políticas dirigidas a sus propias diásporas en el extranjero (por ejemplo: actividades del Gobierno de Italia en relación con los italianos en el extranjero), mientras que otras se refieren a sus políticas dirigidas a las diásporas extranjeras residentes en su territorio (por ejemplo: actividades del Gobierno de Italia en relación con las diásporas de Ghana en Italia).

4. Plazo

Mucho agradeceríamos que tuviera a bien completar este cuestionario y remitirlo, a más tardar, el 3 de enero de 2004. Ello nos permitirá contar con los resultados en el taller de febrero.

5. ¿Cómo rellenar este cuestionario?

El cuestionario comprende dos métodos:

a) Respuestas afirmativas o negativas: sírvase marcar la casilla correspondiente a su respuesta

Ejemplo: ¿Está su Gobierno realizando actividades destinadas a la diáspora teniendo por objetivo el desarrollo?

☐ SÍ ☐ NO

b) Clasificación individual 1, 2, 3 que corresponden a: 1 sin éxito, 2 con éxito, 3 con mucho éxito; sírvase marcar la casilla correspondiente a su respuesta.

Ejemplo: ¿Globalmente, cómo clasificaría las medidas y políticas de su Gobierno para hacer de la diáspora un asociado para el desarrollo? ☐1 ☐2 ☐3

En determinadas preguntas:

Se le pide que especifique su respuesta (En caso afirmativo, sírvase especificar: ____). Rogamos tenga a bien completar, en la medida de lo posible, estas preguntas. Le alentamos decididamente a especificar, cuando quiera que sea posible, la entidad gubernamental encargada de la medida de que se trata.

Se le ofrece espacio para completar sus respuestas o para cuando quiera contestar a preguntas que no son de opción múltiple (Otros: ____).

El cuestionario comprende 18 preguntas.

Le alentamos a rellenar este documento electrónicamente.

Muchas gracias

PREGUNTAS

País:

Cuestionario completado por (Nombre y Apellidos):

Cargo y funciones que desempeña:

Señas (teléfono, fax, correo electrónico):

Fecha:

1. ¿Realiza actualmente su Gobierno actividades destinadas a la diáspora?

Su propia diáspora residente en el extranjero

☐ SÍ ☐ NO

Sírvase especificar en qué países:

Diásporas extranjeras residentes en su territorio

☐ SÍ ☐ NO

Sírvase especificar las nacionalidades:

2. En caso afirmativo, ¿qué instancia de su Gobierno (servicio, departamento etc.) se encarga de realizar estas actividades?

Su propia diáspora residente en el extranjero, sírvase indicar los contactos:

3. ¿Quiénes son sus contactos en la diáspora? (Tanto en sus propias diásporas en el extranjero como en las diásporas extranjeras residentes en su territorio)

Redes profesionales/empresariales

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Foros/redes virtuales

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Comunidades y asociaciones locales

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Asociaciones culturales de expatriados

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Redes de investigación y académicas

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Estudiantes y grupos de alumnos

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Personas a título individual

☐SÍ ☐NO

Otro tipo de asociaciones

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

4. ¿Acopia su Gobierno datos sobre la diáspora en el extranjero?

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar qué tipo de datos (cantidad, países, género, estudios, etc.):

5. ¿Ha adoptado su Gobierno medidas institucionales o legislativas destinadas a la diáspora en el extranjero?

Declaración, mecanismo o programa oficial gubernamental

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Estructura gubernamental específica para trabajar con la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Servicios consulares destinados a la diáspora en el extra

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Tarjetas de identificación especiales para los nacionales en el extranjero

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Reconocimiento de la doble nacionalidad

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Derecho de los expatriados a votar en las elecciones nacionales

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Derecho a la propiedad (tierra y bienes inmuebles) para los nacionales no residentes

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Recuperación de bienes tras el retorno (si se perdieron tras la partida)

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

6. ¿Ha adoptado su Gobierno medidas para organizar a su diáspora en el extranjero?

Subsidios para iniciar asociaciones

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Financiamiento de proyectos de las asociaciones existentes

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Financiamiento de programas que vinculan expatriados con residentes

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Financiamiento de programas de retorno de la diáspora

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Diseño de sitios en Internet para la diáspora

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organización de eventos para la diáspora

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

7. ¿Ha adoptado su Gobierno medidas destinadas a los recursos humanos de la diáspora en el extranjero?

Acopio de datos sobre las calificaciones de los miembros de la diáspora

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Creación de una base de datos sobre las competencias y conocimientos de los integrantes de la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Combinación de las competencias de la diáspora con las ofertas de trabajo en el país de origen

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Medidas destinadas a sectores específicos (salud, información, tecnología, investigación, etc.)

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Apoya intercambios virtuales con miembros competentes de la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organización del retorno temporario de las personas competentes

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organización del retorno permanente de las personas competentes

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

8. ¿Ha adoptado su Gobierno medidas relativas a los recursos financieros y empresariales de su diáspora en el extranjero?

Facilitar las transferencias de remesas

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Canalizar las remesas hacia proyectos de desarrollo

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Informar a la diáspora sobre los mecanismos de transferencia existentes

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Identificar proyectos locales para la inversión de la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Introducir exoneraciones de impuestos para las inversiones de la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Introducir bonos nacionales únicamente para expatriados

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organizar reuniones o viajes empresariales para miembros de la diáspora

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Conceder privilegios especiales a las personas de la diáspora que retornan al país (reducciones de impuestos, indemnizaciones por tierras)

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

9. ¿Qué medidas han tenido éxito para entrar en contacto con la diáspora?

10. ¿Se ha incorporado la migración en la agenda de desarrollo de su Gobierno?

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

11. Es su calidad de país receptor, ¿ha adoptado su Gobierno medidas para beneficio de la diáspora extranjera que reside en su territorio?

Reconoce a las diásporas extranjeras como interlocutores para el desarrollo

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Ha establecido instituciones especiales que se ocupen de las diásporas extranjeras

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Ha organizado acontecimientos para las diásporas extranjeras

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Apoya las asociaciones de diásporas extranjeras mediante subsidios directos

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Facilita las transferencias de remesas al país de origen

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Ha autorizado las cuentas en divisas

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Ha establecido autorizaciones de residencia a largo plazo

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Ha introducido visados de ingresos múltiples

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Autoriza la doble nacionalidad

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

12. ¿Ha establecido su Gobierno asociaciones para desarrollar iniciativas destinadas a fomentar la participación de las diásporas en:

Países de origen (de donde provienen los migrantes)

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Países de destino (donde se han afincado los nacionales)

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Bancos e intermediarios financieros

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organismos locales de desarrollo

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organismos nacionales de cooperación internacional

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Servicios públicos (hospitales, escuelas)

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Academias, universidades, institutos de investigación

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Agencias de empleo y de contratación

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Cámaras de comercio

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Organizaciones internacionales

☐SÍ ☐NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

Otros:

13. Globalmente, ¿cómo calificaría las medidas y políticas de su Gobierno destinadas a convertir a la diáspora en asociados para el desarrollo?

(1 sin éxito, 2 con éxito, 3 con mucho éxito)

☐1 ☐2 ☐3 ☐No sabe

14. ¿Considera que los medios invertidos en esas medidas y políticas corresponden a los resultados obtenidos?

☐SÍ ☐NO

Sírvase especificar:

15. ¿Se ha enfrentado su Gobierno con los siguientes obstáculos?

Dificultades para identificar a los interlocutores en la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Reticencia de la diáspora a trabajar con el gobierno	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Dificultades de respetar las agendas de la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Competencia entre grupos de la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Imposición de los intereses políticos de la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Dificultades para evaluar el potencial de desarrollo de la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Problemas para acopiar datos sobre la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Políticas de la diáspora que contradicen las políticas de integración	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Falta de colaboración con los países de origen	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Falta de colaboración con los países receptores	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Programas sumamente onerosos que dan pocos resultados	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Problemas para financiar actividades gubernamentales con la diáspora	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Dificultades para evaluar las repercusiones en el desarrollo de estas medidas	<input type="checkbox"/> SÍ	<input type="checkbox"/> NO
Otros:		

16. ¿Su Gobierno está preparando algún programa o política destinado a la diáspora

☐ SÍ ☐ NO

En caso afirmativo, sírvase especificar:

17. ¿Cuáles serían sus prioridades para desarrollar políticas que alienten la participación de la diáspora en el desarrollo?

Clasifique: 1 sin importancia, 2 importante, 3 muy importante:

Recibir orientación política	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Enterarse de otras buenas prácticas internacionales	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Mejorar la capacidad del Gobierno en materia de programas para la diáspora	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Facilitar el retorno de miembros de la diáspora	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Mejorar los conocimientos sobre las remesas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Alentar la coherencia entre las agendas de migración y de desarrollo	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Participar en consultas técnicas de alto nivel	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Participar en seminarios y reuniones políticas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Participar en consultas interministeriales	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Participar en procesos consultivos regionales	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Brindar información periódica sobre las cuestiones de política de la diáspora	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Otros:			

18. Sírvase añadir cualquier otro comentario que considere pertinente y adjuntar toda documentación útil que corrobore sus respuestas a este cuestionario.

Toda la información que figura en esta encuesta es de carácter confidencial y para uso exclusivo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La información servirá para fines analíticos y estadísticos. Apreciamos sinceramente su participación en este estudio.

