



**Manila, Filipinas, 27-30 de octubre de 2008**

**MESA REDONDA 3: COHERENCIA Y ALIANZAS POLÍTICAS E INSTITUCIONALES**  
(Coordinador – Dr. R.K. Jenny)

**Sesión 3.2 de la Mesa Redonda**  
**Coherencia política e institucional dentro de los gobiernos<sup>1</sup>**

**Copresidentes:**  
**Gobierno de Suiza**  
**Gobierno de Indonesia**

**Jueves, 30 de octubre de 2008**  
**9.00 – 12.00**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente documento facilita información básica de la sesión 3.2 de la Mesa Redonda: Coherencia política e institucional en las esferas de migración y desarrollo dentro los gobiernos. Utiliza el debate de la mesa redonda llevada a cabo en el Foro Global de Migración y Desarrollo que tuvo lugar en Bruselas, del 9 al 11 de julio de 2007 así como el documento de información básica preparado por Suecia para la citada sesión. La finalidad es 1) crear un contexto para examinar la coherencia política, incluida una breve recapitulación de las conclusiones de la mesa redonda celebrada en Bruselas sobre el tema; 2) citar ejemplos de prácticas de gobiernos promisorias en la promoción de una mayor coherencia política e institucional; 3) abordar preocupaciones, vivencias, dificultades y retos concretos que hacen frente los gobiernos; y 4) ofrecer ámbitos que propicien debates nuevos en el Foro Mundial en Manila.

### **1. MARCO CONCEPTUAL**

A fin de que los efectos migratorios positivos se maximicen y los efectos negativos se minimicen, es preciso incrementar la coherencia entre las políticas de migración y de desarrollo, así como de aquellas políticas que afectan la migración y el desarrollo. Como se indica en el Documento de Información Básica del gobierno sueco de 2007, la coherencia política en el presente contexto “se refiere a la promoción sistemática de medidas políticas que se refuerzan mutuamente en los departamentos y organismos de gobiernoy al fomento de sinergias entre las políticas de migración y de desarrollo.”

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado por el Instituto de Estudios de la Migración Internacional en la Universidad de Georgetown, Washington, en consulta con Indonesia y Suiza, copresidentes de la sesión 3.2 de la Mesa Redonda, y el coordinador de la misma. Recurre asimismo a los comentarios y contribuciones del grupo de los gobiernos miembros de la sesión 3.1 de la Mesa Redonda y de las aportaciones y conclusiones de organizaciones internacionales. La finalidad del documento es informar y facilitar el debate de la sesión 3.2 de la Mesa Redonda durante la reunión del Foro Mundial (GFMD, en sus siglas en inglés) a celebrarse en Manila, en octubre de 2008. No aborda exhaustivamente el tema 3.2 de la Mesa Redonda y no refleja necesariamente las opiniones de los organizadores del GFMD o de gobiernos u organizaciones que han participado en el proceso del citado foro. En toda reproducción del presente documento, ya sea parcial o total, deberá citarse su procedencia.

Considerando la coherencia política, cabe tener en cuenta los dos lados del nexo entre la migración y desarrollo, se refiere a los modos en que los migrantes y la migración pueden ser un recurso de desarrollo para las comunidades del país de origen y del país de destino y los modos en que las políticas, decisiones y medidas de desarrollo en diversas esferas, incluida la cooperación para el desarrollo, pueden repercutir en las tendencias y modelos migratorios. En lo que se refiere a la primera conexión, las poblaciones móviles pueden contribuir al desarrollo económico y social de sus comunidades del país de origen y del país anfitrión a través de sus recursos económicos y habilidades, actividades empresariales y redes establecidas en el extranjero. Lo hacen así en calidad de particulares y colectivamente. Por ejemplo, mientras las personas envían remesas a sus familias y parientes cercanos, las asociaciones de migrantes suelen reunirse para recaudar y enviar fondos destinados a actividades que desarrollan infraestructuras y generan ingresos en las comunidades de su país de origen. El Banco Mundial estima, por ejemplo, “que las remesas están relacionadas con las reducciones de los índices de pobreza en varios países de bajos ingresos, citando el ejemplo de 11 por ciento en Uganda, 6 por ciento en Bangladesh y 5 por ciento en Ghana. En Guatemala, las remesas pueden haber disminuido 20 por ciento de la penosa indigencia.”<sup>2</sup> Y claro está, los migrantes contribuyen a diversificar y activar las economías de los países de acogida.

La promoción del desarrollo sostenible es el segundo componente del nexo entre migración y desarrollo a fin de que la migración lo sea por elección propia y no por necesidad. La migración debería ser siempre voluntaria por parte del migrante y de la comunidad del país de destino, y no ser forzada a raíz de las condiciones económicas o políticas de la comunidad del país de origen o por la insuficiente observación de los derechos humanos y los principios de la democracia en sus países de origen. Análogamente, habría que disuadir a los migrantes a no regresar a sus comunidades del país de origen dadas las malas condiciones económicas o la falta de seguridad.

Ninguna estrategia única es suficiente para superar los problemas económicos y políticos que obstaculizan al desarrollo u obligan a las personas a migrar por necesidad y no por elección propia. Más bien, es indispensable combinar una mayor coherencia en el comercio, inversiones, políticas de asistencia y de mercados de trabajo, la promoción de los derechos humanos y la buena gobernanza. Establecer el lugar que corresponde a la migración en toda esa serie de temas complejos plantea un reto a los gobiernos. El logro de la coherencia política mencionada necesita la cooperación de los ministerios interesados en cuatro niveles:

- En los gobiernos, ministerios y departamentos que causan efectos en las dos áreas de políticas y programas;
- Entre los gobiernos, en particular entre los donantes y los beneficiarios de la asistencia, del comercio y de las inversiones especialmente por estar vinculadas igualmente con la migración en sus papeles de países de destino, de origen o de tránsito de migrantes;
- Entre gobiernos, por un lado, y el sector privado, organizaciones de sociedad civil y organizaciones de trabajadores, por otro, y, en particular, las organizaciones que trabajan con migrantes, posibles migrantes y los que se quedan atrás a causa de sus familiares migrantes, o las entidades que incorporan a todos éstos; y
- Entre gobiernos y organizaciones multilaterales que enfocan sobre la migración y/o el desarrollo.

Tales consultas, proporcionan un marco de coordinación y cooperación que podrían ponerse en práctica tanto en los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Contribuirán a promover las prácticas comunes, los ámbitos de responsabilidades compartidas y los aspectos complementarios necesarios a fin de asegurar políticas efectivas y de refuerzo mutuo de todas las partes.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial, *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration* (Washington: Banco Mundial, 2006), p. xiii.

## 2. PRÁCTICAS EFECTIVAS

Según la encuesta que realizó Suecia para el GFMD en Bruselas, buena parte de los Estados que respondieron a la encuesta expresaron que sus gobiernos habían declarado que la migración era importante para el desarrollo y viceversa. No obstante, sólo algunos de estos estados habían elaborado un plan o estrategia de política nacional en materia de migración y desarrollo aunque muchos de ellos ya estaban preparando un plan de tal índole.<sup>3</sup>

En este capítulo se examina la situación con respecto a la elaboración de dichos planes. El debate se divide entre los marcos institucionales de los países en vías de desarrollo y los de los países desarrollados. Tras un examen a los marcos políticos eficaces, se pasará revista a los marcos institucionales con vistas a ponerlos en práctica.

### 2.1. Marcos políticos y programáticos en los países en desarrollo

En esta sección se enfoca en la incorporación de los temas de migración en los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y las estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Éstos son los principales instrumentos mediante los cuales los países en vías de desarrollo elaboran sus estrategias para abordar los vínculos existentes entre migración y desarrollo. Una parte fundamental del análisis fue el examen de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que se presentaron nuevamente o se revisaron tras la cita del GFMD en Bruselas; cuatro países<sup>4</sup> han presentado sus primeras versiones de los citados documentos y 12 países<sup>5</sup> versiones actualizadas de sus trabajos anteriores.<sup>6</sup> Gracias al examen señalado, se completa el estudio de los DELP del Banco Mundial previsto durante el foro en Bruselas. Además, al preparar el documento de información básica, hicimos un examen hacia la mitad de periodo de los informes relativos al cumplimiento de los ODM, demostrando que los nuevos modos en que los países en vías de desarrollo persiguen conseguir coherencia política en los ámbitos de migración y desarrollo. Utilizamos también información facilitada directamente por aquellos gobiernos que examinaron los proyectos del documento Favor especificar de cual documento.. A través de las diversas metodologías indicadas, recurrimos a las medidas que adoptan los países con gran extensión geográfica así como al cúmulo de experiencias relacionadas a la migración internacional.

En este documento de información básica se examinan cuatro principales estrategias que los gobiernos utilizan con el fin de alcanzar coherencia política: 1) reconocer la importancia de la migración y la DDiásporacom parte integrante de la planificación del desarrollo 2) abordar las causas raíces de migración que son: la pobreza, la inestabilidad y factores medioambientales; 3) sacar provecho de las remesas y del capital humano de migrantes, disminuyendo los posibles efectos negativos y de la pérdida de talentos; y 4) abordar las repercusiones de la migración sobre el desarrollo de sus países.

#### 2.1.1. Reconociendo la importancia de la migración en el desarrollo

En el plan de desarrollo de mitad del periodo de las Filipinas (2004-2010) se hace referencia explícita a la importancia que reviste la emigración como un elemento en la estrategia para desarrollo. Ello se

<sup>3</sup> Según un estudio de las políticas demográficas nacionales de 2007 de las Naciones Unidas, un elevado índice de países (87 por ciento de los 195 países abarcados) ha promulgado políticas destinadas a ajustar sus niveles de inmigración. Véase *World Population Policies 2007* (Publicación de las Naciones, Núm. de ventas E.08.XIII.8).

<sup>4</sup> República Democrática del Congo, Haití, Maldivas, Uzbekistán.

<sup>5</sup> Afganistán, Benin, Gambia, Ghana, Guinea, Malí, Malawi, Moldava, Níger, Rwanda, Senegal, Zambia.

<sup>6</sup> La preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza es un mecanismo de creciente importancia en la planificación del desarrollo, abarcándose amplias consultas y análisis de datos de la pobreza. En una revisión temprana del proceso de los DELP emprendida por el Banco Mundial y el FMI se concluyó: "hay un amplio consenso entre los países de bajos ingresos, organizaciones de la sociedad civil y asociados en el desarrollo en cuanto a que los objetivos del enfoque de los DELP siguen vigentes y que el proceso de los DELP puede mejorar las iniciativas conjuntas encaminadas a reducir la pobreza." FMI y Banco Mundial, Examen del proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza: Conclusiones principales, 15 de marzo de 2002.

percibe en las previsiones económicas (en el plan se prevé que un millón de trabajadores extranjeros en desplegarán sus actividades en ultramar) y en los debates detallados de la importancia que reviste promover mercados y cultivar vínculos con los países de destino que ofrecen trabajo (pág.114). El plan concluye afirmando que “el empleo en ultramar sigue siendo una alternativa legítima de la mano de obra de un país. Por ello, el gobierno respetará la movilidad laboral y la preferencia de los trabajadores por el empleo en ultramar. Se dará protección a los filipinos que decidan trabajar en el exterior y se establecerán programas de reincorporación efectiva en la economía nacional de los mismos a su regreso.” (pág.114)

En las políticas de desarrollo también se reconoce el papel primordial que desempeña la migración en la reducción de la pobreza. Al exponer *Haciendo frente al reto: Informe de mitad de periodo para cumplir el ODG 1 en Bangladesh*, el gobierno destacó especialmente la importancia de su papel en suministrar migración internacional, observando: “La migración de la mano de obra temporal ha contribuido significativamente al aumento de los ingresos familiares y a la reducción de la pobreza en Bangladesh. Los efectos son directos y además multiplicadores en las esferas del consumo y la inversión.”<sup>7</sup>

En otras estrategias se reconoce de forma generalizada la importancia de la migración. Benin, por ejemplo, escribe en sus DELP de 2008: “Los movimientos migratorios tienen considerables repercusiones económicas, socioculturales y demográficas en la zona de la salida, la zona de destino y sobre las familias. Según *2006 World Economic Outlook*, la migración puede mejorar el bienestar y reducir la pobreza.”

### **2.1.2 Abordando las causas de la migración**

En los planes nacionales de desarrollo y los DELP examinados ponen de manifiesto la correlación entre la pobreza, el desarrollo y la migración al explicar los movimientos demográficos. Sin embargo, se presta más atención a las causas de la migración interna y relativamente menos, al análisis de las causas de los movimientos internacionales. Con todo, las causas de la migración interna suelen ser similares a las de la migración internacional y algunas de las prescripciones políticas se aplicarían en ambos contextos.

La falta de oportunidades económicas en el país de origen se considera manifiestamente un motivo de migración interna e internacional en los DELP. En particular, la incapacidad de las personas de mantener su sustento en las zonas rurales, los obliga a buscar mejores oportunidades económicas y subsistencias más seguras en otros lugares. El pastoreo excesivo, la degradación del suelo y la tipología del cambio climático<sup>8</sup> ponen en peligro el sustento rural y, en muchos casos, llevan a las personas a los centros urbanos, regiones más fértiles u otros países que ofrecen más posibilidades.

Asimismo, el acceso diferencial a oportunidades económicas por género se considera una causa de migración. En su informe de mitad del periodo relativo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, las Filipinas observaron: “Preocupa especialmente que 72 por ciento de los nuevos trabajadores migrante en ultramar fueran mujeres en 2005, subrayándose la falta de posibilidades locales de un trabajo decente y subsistencia que las mantenga a ellas y sus familias.”

---

<sup>7</sup> Ponencia “Hacer frente al desafíos: Informe de mitad del periodo relativo al cumplimiento del ODM 1 en Bangladesh” por el Excmo. Sr. Dr. Iftekhar Ahmed Chowdhury, Ilustre Asesor de Relaciones Exteriores (Ministro de Relaciones Exteriores) del Gobierno de la República Popular de Bangladesh ante la Reunión Ministerial Anual de Examen del ECOSOC sobre “Fortalecimiento de las iniciativas para erradicar la pobreza y el hambre mediante una alianza mundial de desarrollo”, 3 de julio de 2007.

<sup>8</sup> La inquietud por el cambio climático es un componente significativo en la planificación de las Maldivas donde la subida del nivel del mar crea un peligro de vulnerabilidad creciente e inadmisibles, y también el riesgo de que algunas regiones bajas se vuelvan permanentemente inhabitables. Las Maldivas han integrado una estrategia de reasentamiento en sus DELP, que contienen pormenores y decisiones políticas muy difíciles, esto es, reubicar a la población lejos de islas con menos de 1,000 habitantes, o islas que se consideran sumamente expuestas.

Los países tienen distintos enfoques a la hora de examinar las causas de la migración.<sup>9</sup> El plan de desarrollo de la India es ilustrativo al enfocarse en reducir la migración por necesidad, originada por ingresos y redes de seguridad inadecuados de las zonas rurales.<sup>10</sup> Menciona la introducción del Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural que se ha diseñado para contribuir a “incrementar directamente los ingresos de los pobres y disminuir los gastos incurridos en la migración por necesidad.” A través de la elaboración de productos agrícolas, la sericultura y otras empresas rurales, India espera atajar la migración rural urbana ofreciendo trabajo remunerado a los campesinos.” Además, el plan hace referencia al seguro de las cosechas y a los derechos de tenencia de tierras más protegidas, incluyéndose a las mujeres, y otros mecanismos orientados a reducir la pobreza rural y la migración por necesidad. Estas estrategias están en consonancia con las teorías que sostienen que la migración suele tener lugar como una estrategia para manejar los riesgos, es decir, cuando las familias no cuentan con otros mecanismos para hacer frente a las pérdidas de cosechas y otros sobresaltos similares.

### ***2.1.3. Obteniendo mejor provecho de la migración para el desarrollo***

Los países examinan los impactos de la migración y de las Diásporas sobre el desarrollo a través de dos formas principales: como fuentes de ingresos (provenientes del exterior y de las zonas urbanas a las zonas rurales dentro de un país) y como fuentes de conocimientos técnicos. Los planes y documentos de estrategias contienen temas que versan sobre, desde los obstáculos de la migración hasta su contribución más eficaz al desarrollo, y sobre la necesidad de negociar convenios bilaterales, regionales e internacionales que facilitarían la migración legal de los trabajadores así como también, la preocupación continua por la fuga de cerebros.

En los DELP de Haití se indica que cerca de 20 por ciento de la economía nacional depende de las remesas, convirtiéndolo en el país más dependiente de remesas en el plano mundial. Se indica que la DDiáspora es una de las ventajas comparativas de Haití en comparación con otras economías del Caribe aunque reconocen que los flujos de remesas contribuyen también a la desigualdad de ingresos. Ghana señala que los costos de transferencia de remesas son demasiado altos y que raras veces circulan por los canales oficiales. En su opinión, habría que gravar de impuestos a las remesas asignando los fondos a la promoción del desarrollo en las zonas desfavorecidas y califica la DDiáspora como una fuente de inversiones privadas directas y no sólo como fuente de remesas. Uzbekistán considera que las remesas de las regiones urbanas y más prósperas del país transferidas a las regiones más apartadas son tan importantes como el sustento que se proporciona a los menos favorecidos. Afganistán formula la misma observación, indicando que la migración es una “estrategia de supervivencia.”

En el DELP de la República Democrática del Congo se alude al reto que plantea la reintegración de los refugiados y personas internamente desplazadas. Habla de la necesidad de contar con los importantes conocimientos técnicos adquiridos por los congoleños en el exterior durante la guerra y de la necesidad de intentar persuadir el regreso de los mismos a través de procesos como el MIDA belga. Rwanda, otro beneficiario de MIDA, se suma a lo dicho, incluyendo programas de generación de capacidad dirigidos por el gobierno y MIDA.

---

<sup>9</sup> Ciertos países consideran que el éxodo rural hacia la migración urbana es inevitable. Benin y Uzbekistán examinan a fondo la necesidad de adaptar los entornos urbanos en función de los flujos migratorios aunque el enfoque, en particular de Benin, se centra en la infraestructura física en vez de las dimensiones sociales de la creación de empleos o del aumento de los servicios sociales. Otros tienen el enfoque contrario, concentrándose en el desarrollo de las economías rurales a fin de impedir, a su juicio, una urbanización excesiva. Gambia enfoca la necesidad de ampliar servicios y mejorar la calidad de vida de las zonas rurales. Afganistán y Malawi se centran en la necesidad de diversificar las economías rurales y también, promover las industrias del algodón. Zambia considera la posibilidad de migración de zonas rurales entre sí. En este caso, se observan los alarmantes cambios demográficos que ocurren de región en región a medida que las minas se van abriendo y cerrando. No obstante, la migración de los pastores nómadas de las zonas rurales a las urbanas que ocurre por los cambios de los sistemas de tierras de pasto y las condiciones medioambientales, desempeña un papel esencial.

<sup>10</sup> *Towards Faster and More Inclusive Growth: An approach to the Eleventh Five Year Plan 2007-2012.*

Afganistán habla, asimismo, de la repatriación de los afganos pero indicando que la migración de mano de obra a los países vecinos y las remesas seguirán siendo “un convenio informal vital para los pobres.” A modo de ejemplo en materia de compromisos relacionados con la migración, en el DELP afgano figura el propósito de concluir convenios bilaterales para 2013 encaminados a reglamentar la migración de la mano de obra y proteger los derechos de los trabajadores migrantes de Afganistán. Además, se puntualiza el objetivo de llevar a cabo una investigación y análisis que indiquen los flujos de migración de la mano de obra y el trayecto diario transfronterizo de la misma. Del mismo modo, Uzbekistán apunta que es preciso que el gobierno facilite la migración legal de sus nacionales a otros países, aumentando así los ingresos que éste obtiene.

En el plan de desarrollo de la India se enfoca facilitar la migración de mano de obra altamente calificada en el contexto de acuerdos comerciales. En la evaluación de mitad del periodo, India enumera los obstáculos al movimiento de los proveedores de servicios. Si bien éstos suelen migrar por períodos breves, India indica “las líneas de actuación generalmente restrictivas hacia el movimiento de la obra de mano permanente por parte de las autoridades de la inmigración y organismos reguladores del mercado de trabajo.” Se señala a la atención los requisitos de paridad salarial, los exámenes de las necesidades económicas, la falta de reconocimiento de las calificaciones profesionales, las exigencias para la concesión de licencias y las obligaciones del trabajador profesional extranjero de cotizar a la seguridad social. India se comprometió a buscar “propuestas que abordan todas estas restricciones.”<sup>11</sup>

Para muchos países, la fuga de cerebros sigue siendo una preocupación principal. En varios DELP se trató de examinar el tema, entre ellos, cabe citar a Zambia y Haití, aunque en pocas ocasiones se coordinan los programas para alcanzar esta meta. El noveno plan de desarrollo de Turquía manifestó igualmente su preocupación con respecto al tema de “la fuga de cerebros” y dar con un equilibrio entre las ventajas de la emigración y la falta de conocimientos técnicos en el país de origen. Indica que es preciso mejorar las condiciones de trabajo de los investigadores, incentivar el regreso del exterior y el empleo en el sector privado de los mismos.

#### ***2.1.4. Abordando cuestiones planteadas por la inmigración a sus países***

Turquía menciona claramente que es indispensable animar a los trabajadores especializados en el exterior a inmigrar a Turquía a fin de engrosar el total de las filas de investigadores. Además de la necesidad de contar con inmigrantes especializados, NDP de Turquía se centra en el rápido crecimiento de la economía informal vinculada con la rápida urbanización y la crisis de la inmigración ilegal. El control de la inmigración ilegal y la reforma del asilo configuran un firme componente en el plan de desarrollo turco, y ambos elementos se relacionan con la guerra contra el terrorismo, el crimen organizado y la floreciente economía sumergida.

Zambia enfoca modos para utilizar eficazmente las habilidades de los trabajadores migrantes y refugiados calificados en su territorio. En los DELP se propone crear una base de datos de trabajadores migrantes que incorpore a los refugiados calificados y elaborar directrices orientadas a transferir las especializaciones de los trabajadores migrantes a los zambianos. En cuanto a su numerosa población de refugiados, Zambia destaca la necesidad de dar protección social a los refugiados vulnerables. Se ha previsto que el Ministerio del Interior desempeñe un papel importante en la integración del tema de los refugiados en las políticas nacionales y regionales de desarrollo. En los DELP se da también prioridad a las iniciativas encaminadas a propiciar mayor profesionalidad en el Departamento de Inmigración del Ministerio del Interior con miras a garantizar, al menos parcialmente, mayor protección de los derechos de los migrantes y establecer registros migratorios y de turismo con el fin de mejorar los datos de las tendencias demográficas.

---

<sup>11</sup> Plan quinquenal de evaluación a mitad del periodo de India (2002-2007). Cabe destacar que la OIT y muchos gobiernos no considerarían los requerimientos de la paridad salarial como obstáculos a la movilidad internacional de la mano de obra. Según el comentario de la OIT, “son requerimientos de igualdad de trato, de migración equitativa y de una contribución óptima al desarrollo.”

En sus respuestas a la encuesta sueca, Argentina abordó los efectos de la inmigración en el crecimiento y el desarrollo nacionales. La Ley de migración nacional núm. 25871 reconoce concretamente el valor de las contribuciones que aportan los inmigrantes al desarrollo y concede a los migrantes, sea cual sea su condición jurídica migratoria, pleno acceso a todos los bienes y servicios públicos en pie de igualdad con los nacionales. Tales estrategias están bajo la jurisdicción de los gobiernos municipales, sin embargo, reciben financiación del gobierno federal. A fin de sacar máximo provecho de los efectos que causan los inmigrantes a la sociedad, en muchas constituciones municipales y provinciales se confiere a los residentes temporales y permanentes el derecho al voto y a ser elegidos a nivel municipal y provincial. Los inmigrantes se incorporan a programas como ‘Manos para trabajar’ que procura conseguir la integración social, promoviendo el empleo y la participación en proyectos comunales; otro programa es el Plan de Desarrollo Rural del Noroeste que imparte formación y especialización a los pequeños campesinos.

## **2.2. Marcos políticos y programáticos en los países desarrollados**

Al examinarse la coherencia política y constitucional de los países desarrollados, muchos de ellos también países de destino, se hallaron diversos ejemplos de iniciativas políticas y programas que vinculan la migración y el desarrollo; mientras que los organismos de desarrollo prestaron más atención a los factores de migración, las autoridades de migración lo hicieron menos a las dimensiones del desarrollo en el ámbito migratorio. Estas iniciativas puede agruparse en cinco áreas principales: 1) definición de determinadas políticas relativas al nexo entre migración y desarrollo; 2) respaldo a políticas, proyectos y programas que capaciten a los migrantes a contribuir más efectivamente al desarrollo de su país de origen; 3) apoyo a proyectos y programas encauzados a reducir los efectos migratorios negativos; 4) generación de capacidad para gestionar la migración más eficazmente; y 5) apoyo para la investigación y recopilación de datos en materia de migración y desarrollo.

### ***2.2.1 Promulgación de políticas de migración y desarrollo***

En la encuesta de 2007 llevada a cabo por Suecia sobre coherencia política, sólo dos de los nueve Estados que informaron que habían elaborado un plan o estrategia vinculando la migración y el desarrollo, eran países desarrollados, esto es, Francia y los Países Bajos. El gobierno francés promulgó una política de ‘desarrollo de apoyo mutuo’ que vincula migración y desarrollo en convenios marco que trazan estrategias a emprenderse en cooperación con los países aliados. El gobierno holandés publicó un memorándum político en 2004 en el que se examina el nexo entre la migración y el desarrollo de determinadas regiones, subraya los cambios políticos consistentes con el análisis y considera las consecuencias financieras de esos planteamientos políticos.

Al examinar los sitios web de ciertos gobiernos de países desarrollados seleccionados, se advierte que cada vez más Estados cuentan con políticas completas o parciales en torno a la migración y el desarrollo. La Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo, por ejemplo, incorpora migración y desarrollo como uno de los 13 temas fundamentales en su programa de desarrollo. El Departamento del Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, en sus siglas en inglés) publicó un documento político, *Moving out of poverty –making migration work better for poor people*, (Saliendo de la pobreza – logrando unamigración más favorable para los pobres) que incluye un programa previsor para la labor de DFID en este ámbito.

El ministerio sueco de relaciones exteriores ha señalado los flujos migratorios como uno de los seis retos mundiales que deben abordarse si el objetivo de un desarrollo equitativo y sostenible ha de alcanzarse. La política global del desarrollo mundial que abarca migración y desarrollo como una prioridad, es una política coherente que incluye a todos los ámbitos políticos. Además, la política sueca en materia de migración y asilo reconoce que “la migración suele tener importantes repercusiones en el desarrollo de ambos países, el país de origen y el país de destino.” El gobierno finlandés también incorpora la migración como prioridad en sus políticas de desarrollo, declarando que “la cooperación y

desarrollo de largo plazo procuran establecer condiciones allí donde los efectos migratorios benéficos aumentan y los negativos disminuyen.”

España ha procurado favorecer proyectos de cooperación vinculados con la migración y el desarrollo mediante la integración de “migración, desarrollo y codesarrollo” en los planes de cooperación internacionales anuales y los documentos de estrategia nacionales entre las prioridades y sectores estratégicos que financia la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La posición española hacia la migración y el desarrollo se basa en la necesidad de ayudar a los países de origen y de tránsito a elaborar instrumentos y aumentar capacidades para formular y aplicar políticas migratorias efectivas, maximizando así, los impactos positivos de la migración sobre el desarrollo y minimizando los impactos negativos sobre el desarrollo de los países señalados.

En noviembre de 2007, el Consejo de la Unión Europea incluyó la migración y el desarrollo en una de las 12 áreas que requieren coherencia política, aduciendo que “la migración, manejada debidamente, puede estrechar los vínculos entre los países de origen, de tránsito y de destino, atender las necesidades laborales existentes y futuras, y contribuir al desarrollo de todos los países. Por tanto, es preciso encauzar los vínculos y sinergias positivas a las esferas políticas competentes en beneficio de los propios migrantes, la UE y los países aliados.”

Si bien los efectos migratorios en el desarrollo han recibido atención política, las repercusiones de las políticas de gobierno en los modos o tendencias de la migración suelen tenerse menos en cuenta a la hora de formular políticas. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), concluyó que “en las decisiones importantes adoptadas en ámbitos del desarrollo, comercio, asistencia y mercado laboral, raras veces suelen tenerse en cuenta las consecuencias de las mismas en la migración internacional.” La Comisión prestó atención especial a las políticas comerciales y subsidios agrícolas, alegando que “la reforma del comercio repercutiría de forma mucho más relevante en el bienestar de los habitantes de países con ingresos bajos en comparación a cualquier aumento de la ayuda proporcionada.” En el informe de la CMMI, se recalcó también que los efectos negativos de los subsidios agrícolas menoscaban la capacidad de “los pequeños agricultores que se quedan en las tierras facilitando así la migración de personas en el interior de los países en desarrollo y fuera de ellos.” Las políticas que abordan el cambio climático, enfermedades, conflictos y violaciones de derechos humanos pueden repercutir en las presiones y oportunidades migratorias. En los marcos políticos adoptados por numerosos países desarrollados se reconoce la correlación entre los distintos ámbitos políticos (citando a Suecia quien identifica seis retos mundiales –la opresión, la exclusión económica, el cambio climático y secuelas medioambientales, los flujos de migración, las enfermedades transmisibles y demás amenazas a la salud, y los conflictos y situaciones frágiles – “todos estos retos necesitan cooperación y coherencia entre los diferentes ámbitos políticos para lograr resultados. Asimismo, la correlación entre los desafíos es estrecha”).

Llegar del reconocimiento de la correlación a la aplicación de políticas que tengan en consideración la migración, resulta mucho más difícil. Si bien son frecuentes las declaraciones sobre los efectos en otros ámbitos políticos (por ejemplo, el medioambiental), generalmente, éstas no se hacen con respecto a los efectos que causan las decisiones políticas en la migración. Del mismo modo que en los demás ámbitos examinados en el presente documento de información básica, la aplicación de nuevas políticas es el reto principal. Tomemos por caso, un documento de trabajo de 2008 de la Comisión Europea sobre medidas adoptadas para fortalecer la coherencia política en que se concluyó: “Muchas políticas y programas se han establecido con el fin de reforzar y promover la retención, la formación, la contratación, la integración y el regreso dentro de la UE y en los países en desarrollo. El problema es que buena parte de esas políticas se llevan a cabo de manera relativamente aislada y no están concebidas para hacer frente a los retos que plantea la fuga de cerebros.” El documento de trabajo menciona que las iniciativas encaminadas a reducir la fuga de cerebros en el ámbito de la salud son una excepción, observando que se han realizado progresos en las políticas a la hora que éstas se convierten en programas concretos.



La correlación entre migración y desarrollo que se reconoce en los países en desarrollo tiene menos repercusiones en las políticas relativas al ingreso en los países de destino. En cierto modo, ello indica una falta de valoración de los efectos de las políticas de inmigración. Un estudio reciente concluyó que: “raras veces se llevan a cabo los análisis y evaluaciones transnacionales de las iniciativas fundamentales de la política migratoria. Los responsables políticos no indican las mejores prácticas y los mecanismos de ejecución más novedosas que podrían implementarse adecuadamente en distintos contextos nacionales. Ello es cierto especialmente para las políticas de migración laboral en el plano nacional y regional que seleccionan como objetivo a la mano de obra extranjera altamente calificada, trabajadores temporeros y estudiantes extranjeros.”<sup>12</sup> A modo de excepción, el gobierno del Reino Unido ha ofrecido supervisar los efectos derivados de su nuevo sistema de inmigración, basado en puntos, en los países en desarrollo.

Los efectos más inmediatos en las políticas de admisión son las valoraciones de los impactos de las admisiones en el crecimiento económico y el desarrollo de los países de destino. Por ejemplo, al introducir la propuesta de la nueva tarjeta azul de admisión de los trabajadores calificados, la Comisión Europea explicó su objetivo: “a fin de mantener el crecimiento económico en la UE, Europa ha de volverse un verdadero imán para los trabajadores altamente calificados, cuya mayoría prefieren en la actualidad los EEUU, Canadá o Australia.”<sup>13</sup> En Australia, ciertos estudios longitudinales exponen de forma contundente que los migrantes contribuyen sustancialmente a las reservas australianas del capital humano, social y nacional.<sup>14</sup> Los modelos fiscales revelan que los nuevos migrantes suministran una contribución substancial al presupuesto del gobierno australiano, la cual crece con el tiempo en términos reales.<sup>15</sup> En líneas generales, en los primeros cuatro años, 1000 nuevos migrantes aportaron alrededor de 10 millones de dólares netos al presupuesto de la Comunidad del bienestar.<sup>16</sup>

### **2.2.2 Apoyo programático a las iniciativas de migración y desarrollo**

Varios donantes han establecido programas en coordinación con los países en vías de desarrollo, usualmente como parte de las estrategias para la reducción de la pobreza, cuya finalidad es encauzar los beneficios migratorios al desarrollo. Buena parte de estos programas son relativamente nuevos así que hay pocas evaluaciones de su eficacia o posibilidad de reproducirse. Se hace hincapié en lo que sigue al tratarse de una descripción pormenorizada por parte de los donantes en la cual se profundiza el potencial de los beneficios hacia el desarrollo.

Los programas de apoyo a los esfuerzos que despliegan los migrantes y la Diáspora en pro del desarrollo de sus países de origen se clasifican en distintas áreas. En primer lugar, los organismos de desarrollo respaldan la generación de capacidad de las organizaciones de Diáspora así como los servicios que ésta presta individualmente o en colaboración con los organismos de desarrollo que están en la línea principal de acción. Por ejemplo, el Organismo Alemán de Cooperación y Desarrollo (GDC, en sus siglas en inglés) apoyó un programa de GTZ para elaborar mecanismos de cooperación con las comunidades de Diáspora. Tras emprender diversos estudios, GTZ inició un programa piloto que promueve actividades humanitarias en los países de origen de los migrantes y asistencia destinada a crear y ampliar escuelas, hospitales y la formación de jóvenes. Los proyectos se coordinan en las áreas prioritarias de GDC en los países en que el proyecto piloto se ha ejecutado. Según GDC “a largo plazo, este método se utilizará para desarrollar estructuras de cooperación permanentes entre GDC y las organizaciones de migrantes.”

Análogamente, el Organismo Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, en sus siglas en inglés) estableció un programa de ‘Compromiso de la Diáspora’ como parte integrante de su Alianza

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/news/employment/071023\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/employment/071023_1_en.htm)

<sup>13</sup> Solon Arditis y Franck Lazlo, *How are the Costs and Impacts of Migration Policies Evaluated?* Migration Information Source, abril de 2008

<sup>14</sup> <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/social-costs-benefits/index.htm>.

<sup>15</sup> *Access Economics: 2004 Update of the Migrants' Fiscal Impact Model*

<sup>16</sup> [www.immi.gov.au/media/research/lisia/index.htm](http://www.immi.gov.au/media/research/lisia/index.htm)

del Desarrollo Mundial (GDA, en sus siglas en inglés). Ésta señaló seis mecanismos estratégicos del compromiso de la diáspora, además de las remesas de particulares y familiares: filantropía de diáspora, cuerpo de voluntarios de diáspora, inversiones directas de diáspora, mercados de capital de diáspora, turismo de Diáspora y comercio nostálgico, y movilización y diplomacia de diáspora. El gobierno francés presta apoyo al consorcio de organizaciones de Diáspora en Francia, denominado FORIM que fomenta el diálogo o intercambio entre diásporas y ejecuta un programa de cofinanciamiento de proyectos de desarrollo en los países de origen, iniciados por las organizaciones de diáspora. Estos proyectos suelen reflejarse en los DELP de los países mencionados. España ha puesto en marcha cuatro proyectos pilotos gracias a la participación de grupos de Diáspora en Senegal, el norte de Marruecos, Colombia y Ecuador. La finalidad de los mismos es promover el desarrollo creando redes combinadas (en que participan asociaciones, comunidades, ONGs y organizaciones locales y financieras) así como crear una metodología de trabajo orientada a reproducir las experiencias positivas y poner a prueba la eficacia de los mecanismos de comunicación y coordinación.

La política sueca relativa al desarrollo mundial incluye un enfoque específico de las actividades encaminadas a favorecer el espíritu empresarial de los migrantes en Suecia que desean contribuir al desarrollo de sus países de origen. El gobierno sueco apoya Swedfund, empresa sueca de capital de riesgo especializada en inversiones en los países en desarrollo. La empresa respalda proyectos piloto destinados a promover la inversión en los países en desarrollo con la colaboración de empresarios suecos que tienen raíces de inmigrante.

Los gobiernos prestan también apoyo a las iniciativas que promueven las transferencias y la utilización de remesas más efectivas, eficaces y de bajo costo. Estas iniciativas abarcan el respaldo a sitios web que detallan las opciones y los costos de las transferencias de remesas. El organismo alemán de cooperación y desarrollo, por conducto de GTZ, y la Escuela de Finanzas y Administración de Frankfurt brindan apoyo al funcionamiento del sitio web GeldtransFAIR que facilita informaciones a los migrantes con respecto a los servicios bancarios y de otras instituciones encargadas de la transferencia de fondos. El sitio web contribuye a aumentar la transparencia del mercado y la competencia en materia de remesas, ahorra el tiempo necesario para efectuar las transferencias y reduce las tasas. GDC indica que “de esta manera, la transferencia de fondos a través de los canales oficiales resultará más interesante y numerosa, y el dinero destinado a las familias de migrantes llegará a buen puerto.” España ha destacado la necesidad de reducir los costos de las transferencias de remesas en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, intentando conseguir nuevos mecanismos financieros para complementar la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Asimismo, España ha firmado convenios entre la Administración, es decir, las oficinas del Secretario de Estado de la Cooperación Internacional (SECI) y el Secretario de Estado de la Inmigración y la Emigración (SEIE), y el sector financiero, esto es, la Confederación Española de las Cajas de Ahorro (CECA) y la Asociación Española de Bancos (AEB) con el fin de promover la participación de todas las partes en el inicio de mecanismos conducentes a aumentar los efectos de las remesas en el desarrollo. El acuerdo ya ha logrado que una institución financiera decida anular las tasas que se cobran en las transferencias de remesas.

Algunos organismos de desarrollo favorecen también los programas eficaces que fomentan el regreso y la reintegración de migrantes que cuentan, en particular, con especialidades importantes para el desarrollo de sus países y provienen de países de origen interesados en comprometerse con la diáspora. Francia tiene acuerdos de asociación con diversos países africanos, los cuales abarcan programas de codesarrollo que, entre otras prioridades, apoyan el regreso y la reintegración de migrantes que piensan emprender actividades comerciales en sus países de origen. Tales proyectos suelen reflejarse en los DELP de los países. Varios gobiernos respaldan el programa TOKTEN dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, prestando asistencia al regreso de migrantes altamente calificados a su país de origen a fin de cumplir misiones breves que propicien, en particular, la educación y la formación.

### **2.2.3 Apoyo a programas y proyectos previstos para reducir los efectos migratorios negativos**

Los organismos de cooperación y desarrollo reconocen que las políticas para luchar contra la pobreza y ofrecer mayores oportunidades económicas en los países de origen pueden proporcionar alternativas de migración, conduciendo a una situación en que la migración ocurre por elección propia y no por necesidad. Los programas de codesarrollo (*co-développement*) franceses, por ejemplo, en concreto, “apoyan proyectos para la lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo sostenible en las regiones de migración muy extendida.”

Las políticas y programas que abordan algunas de las consecuencias migratorias negativas en el desarrollo se centran en la fuga de cerebros, contribuyendo a atajar la migración de trabajadores altamente calificados de largo plazo. Varios gobiernos imparten a modo de ayuda becas a los estudiantes de países en desarrollo que pueden sacar provecho de las oportunidades educativas de los países más ricos. Las visas obtenidas a través de estos programas financiados por el Estado suelen exigir que los estudiantes regresen a sus países de origen durante un periodo prescrito mínimo antes de poder ingresar de nuevo al país donde realizarán estudios o trabajos. Los tipos de programas de regreso mencionados suelen ser concebidos como parte integrante de las iniciativas destinadas a reducir la fuga de cerebros; sin embargo, hay pocas evaluaciones de su eficacia para alcanzar tales objetivos.

### **2.2.4 Generación de capacidad y asistencia técnica para una gestión de la migración más efectiva**

Los países desarrollados han invertido en un cuarto ámbito que consiste en los programas encaminados a fortalecer la gestión migratoria y las autoridades fronterizas en los países en desarrollo. La Iniciativa de Berna, iniciada por el gobierno suizo en 2001 con miras a fomentar la cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino, elaboró el Programa internacional de la gestión migratoria, es decir, un conjunto de entendimientos y prácticas eficaces comunes encaminados a alcanzar un enfoque planificado, equilibrado e integral de la gestión migratoria.

El marco político de Australia reconoce que la aptitud de sus vecinos para gestionar adecuadamente las fronteras, haciendo frente al delito transnacional, terrorismo y *movimiento de personas en situación irregular* (con énfasis añadido), y atendiendo a los brotes de enfermedades infecciosas, es vital para el propio desarrollo nacional. Australia adopta un enfoque regional en materia de alianzas con otros países con vistas a garantizar la ejecución de un programa de migración eficaz y eficiente, y desarrollar un enfoque regional sólido que impida y disuada la migración irregular. Ello entraña un intercambio técnico y asistencia en la generación de capacidad que consoliden la aptitud de los países de la región a responder eficazmente a la migración irregular, el tráfico ilegal de personas y la trata de seres humanos.

La Agencia Española de Cooperación Internacional ha previsto suministrar asistencia técnica a los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua a fin de aumentar los efectos de los flujos migratorios entre ambos países en sus procesos de desarrollo respectivos y mejorar las condiciones de vida en las zonas de gran emigración. Algunas actividades concretas tendrán que ver con la gestión de los flujos migratorios entre ambos países, la mejora de las condiciones para la integración y el apoyo psicológico a los migrantes y familias.

Los países en desarrollo prestan también asistencia a los mecanismos consultivos de migración regional, en parte, por ser un instrumento eficaz para impartir asistencia técnica y formación a los países de origen y de tránsito. El Departamento de Estado de los EEUU, por ejemplo, financia los mecanismos consultivos y supervisa los progresos relativos a la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de migración regional en América del Norte y América Central que figuran en el informe anual de resultados y evaluación, el cual presentan todos los organismos federales estadounidenses. Australia intenta además colaborar con foros regionales tales como el Proceso de Bali del tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos y el delito transnacional, y las Consultas de Asia y el Pacífico sobre los refugiados. Un objetivo primordial de esta labor es tratar de conseguir las oportunidades conducentes a examinar temas pertinentes en el plano regional e indicar modos prácticos y de beneficio mutuo en que los países pueden trabajar juntos en interés de la región.

### ***2.2.5 Apoyo a la investigación y recopilación de datos en el nexo existente entre migración y desarrollo***

Al reconocer que los datos y los análisis son factores fundamentales que mejoran este campo de conocimientos y actividades, los gobiernos donantes han financiado la investigación sobre migración y desarrollo. Gracias a mejores elementos de juicio, los países podrán perfeccionar políticas en que se aumenten al máximo los beneficios de la migración en el desarrollo. El Departamento de desarrollo internacional del Reino Unido, por ejemplo, ha expuesto un ambicioso programa de investigación y explica: “Intensificaremos nuestra investigación de cómo las comunidades de los países en desarrollo que residen en ultramar afectan el desarrollo, examinando la vida política y económica. Indagaremos si se puede atribuir a la Diáspora las diferencias de los resultados económicos, la estabilidad y la reducción de la pobreza entre los países en desarrollo. Y preguntaremos si las identidades sociales transnacionales afectarán el desarrollo en el futuro.”

Coordinando esfuerzos, trece países europeos se han sumado al Organismo de cooperación financiera para las nuevas oportunidades de investigación en Europa (NORFACE, en sus siglas en inglés) que financia la investigación sobre la migración a Europa, examinando los efectos migratorios en los países de origen y de destino. Refiriéndose a la solicitud de subvenciones de 2008, NORFACE observa: “Es imprescindible crear un nuevo cuerpo sinérgico de investigación que contribuya decididamente a nuestra comprensión y conocimientos teóricos del ámbito de la investigación sobre migración. Los temas propuestos para la investigación se han concebido con el fin de atender esa necesidad por medio de estudios teóricos, comparativos, de múltiples niveles y cronológicos en aquellos terrenos, en particular, poco explorados o ámbitos con cuestiones sin resolver.” Entre las prioridades de investigación, cabe señalar los estudios que examinan las consecuencias individuales, económicas y sociales de la migración de los países de origen.

Francia<sup>15</sup>, Gran Bretaña, Dinamarca y los Países Bajos se unieron a un proyecto de investigación coordinado por el Banco Mundial sobre recopilación de datos de familias procedentes de una docena de países del África subsahariana. El objetivo del estudio era medir los flujos financieros actuales de las remesas y además, los modos de utilización de los fondos en el país de origen y sus efectos. El análisis se basa en muestras de todo el país y representativas de los países correspondientes.

Una red de investigadores especializados en economía que se estableció para examinar cuestiones de migración ha alcanzado asimismo buenos resultados, entre otras cosas, gracias a la conferencia internacional de alto nivel, celebrada en Lille, Francia, en junio de 2008, con una nutrida asistencia de representantes europeos. Además, cabe destacar el proyecto de migración y desarrollo dirigido por el Banco Mundial, iniciativa que Francia, por conducto de su organismo de desarrollo, decidió renovar anualmente.

Otros programas gubernamentales de investigación se centraron en cuestiones específicas del ámbito general de migración y desarrollo. El gobierno de los EEUU, por ejemplo, ha destinado fondos a investigaciones relacionadas con la trata de seres humanos y estudios de las causas y efectos de la trata en el desarrollo. Asimismo, existen iniciativas privadas encaminadas a mejorar los datos como la nueva Comisión de datos de migración para la investigación del desarrollo, iniciada por el Centro Global para el Desarrollo.

## **2.3 Marcos institucionales**

---

<sup>15</sup> El Ministerio de inmigración, integración, identidad nacional y desarrollo de apoyo mutuo; el Directorio general del tesoro y la política económica del Ministerio de economía, industria y empleo; y el Organismo francés para el desarrollo.

En el informe elaborado por el gobierno sueco para el GFMD que tuvo lugar en Bruselas, se revela que: “La mayoría de los Estados (63%) informó contar con una división o departamento encargado de coordinar la labor de migración y desarrollo, y 57% de los Estados respondió que habían implantado puntos focales de migración y desarrollo en ministerios, departamentos y/u organizaciones. 65 por ciento de los Estados respondió que los responsables de la política de migración y la política de desarrollo celebraban consultas oficiales entre ellos.” En esta sección se subrayan los diversos enfoques institucionales que ofrecen mayor colaboración. En la sección 2.3.1 figuran la coordinación interinstitucional entre Ghana, Suiza y Suecia y el reciente caso francés de una nueva estructura ministerial, mientras que en la sección 2.3.2 se describen las oficinas especializadas en México, Filipinas y la India que coordinen las relaciones de los gobiernos con los nacionales que viven en el exterior.

### ***2.3.1 Estrategias de colaboración interinstitucional***

Según indican los resultados de Ghana, para asegurar coherencia política y promover sinergias entre los organismos que trabajan en el tema de la migración, Ghana proyecta establecer una Comisión nacional de migración independiente bajo la dirección de la Oficina del Presidente. Se prevé que la Comisión será un órgano de coordinación y política independiente, que suministrará un marco institucional orientado a promover los vínculos entre migración y desarrollo, fomentar el diálogo e incrementar las alianzas regionales e internacionales. La Comisión tendrá los servicios de una secretaría, dirigida por un secretario ejecutivo responsable de las funciones de coordinación y gestión de las cuestiones migratorias en Ghana.

Antes de iniciarse la creación de la citada Comisión, el PNUD y otros donantes están respaldando el establecimiento de un Comité interministerial permanente de migración, bajo la dirección de la Oficina del Presidente. Está compuesto de los principales ministerios, departamentos y organismos cuya labor deja huella en la migración; entre éstos, cabe distinguir al ministerio de relaciones exteriores, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD, en sus siglas en inglés) y la cooperación regional, la planificación económica y financiera, ministro del interior, de justicia y el procurador general, ministro de comercio e industria, de recursos humanos, de jóvenes y empleo, la Comisión nacional de planificación y desarrollo, el Consejo demográfico nacional, el Servicio de inmigración de Ghana, el Centro de promoción de inversiones de Ghana, el Centro de estudios de migración, la Universidad de Ghana, el Servicio estadístico de Ghana y el Banco de Ghana. Las primeras reuniones han servido para propiciar la representación.

Los resultados de Suiza examinan un proceso de colaboración interinstitucional de más larga data en relación con el regreso de la migración y el desarrollo. Desde 1997, el Grupo permanente entre departamentos de la asistencia al regreso (ISR, en sus siglas en inglés) coordina el regreso voluntario de los migrantes a sus países de origen. La Oficina federal de la migración, del Departamento federal<sup>16</sup> de justicia y policía, ofrece subvenciones individuales para la repatriación así como asistencia para la reintegración y proyectos que benefician a la población local. Realiza estas últimas tareas el Organismo suizo para el desarrollo y cooperación, del Departamento federal de relaciones exteriores. Por consiguiente, el Grupo ISR fue establecido por motivos prácticos, es decir, para que hiciera de plataforma coordinadora entre la entidad financiera y el organismo de ejecución.

En 2003 el Consejo federal suizo instituyó el Grupo de trabajo entre departamentos en el ámbito de la migración y el regreso en gran medida por motivos políticos. Este grupo tiene el mandato de señalar las sinergias existentes entre los instrumentos de política exterior y la política migratoria a fin de aumentar la coordinación entre departamentos y formular una estrategia migratoria holista. Uno de los resultados del informe del citado grupo fue la creación de una comisión del grupo de trabajo entre departamentos de la migración, presidido conjuntamente por la Oficina federal de migración y asuntos políticos de la IV División y la participación de cuatro de los siete departamentos federales. La finalidad de esta

<sup>16</sup> Un Departamento en Suiza equivale a un Ministerio.

comisión es ofrecer una plataforma para todos los intereses relacionados con la migración y política exterior de todas las Oficinas federales y elaborar un marco político que formule una estrategia común de cooperación con los países clave. Un ámbito importante de actividades de la comisión es la puesta en marcha de las denominadas asociaciones de migración.

Además, hay diversos grupos de tareas y equipos para los proyectos entre departamentos como el grupo de tareas encargado de la participación de Suiza en los procesos GFMD. Estas plataformas entre departamentos pueden institucionalizarse como el caso del grupo de tareas mencionado o volverse grupos especiales como el seminario impartido para examinar el informe de la Comisión Mundial en el que participaron cinco departamentos federales. Los grupos de trabajo entre departamentos suelen funcionar en calidad de comités permanentes orientados a alcanzar el consenso y tribunas de información, incorporando todos los intereses relativos a la política migratoria de la administración federal de Suiza.

En cuanto a la aplicación de la Política para el desarrollo mundial (2002) y la Comunicación en 2008 de la misma (véase la referencia en la sección 2.2.3), el gobierno de Suecia sigue los procedimientos de las consultas entre departamentos. El gobierno adopta decisiones colectivamente, es decir, todos los ministros son responsables de las decisiones del gabinete aunque la preparación de éstas esté bajo la responsabilidad individual de los ministros y ministerios. El principio de la responsabilidad colectiva se ve garantizado por un sistema de preparaciones conjuntas mediante las cuales los funcionarios públicos de los departamentos competentes han de consultarse periódicamente entre sí y adoptar decisiones.

Francia ha creado un nuevo ministerio que abarca las carteras de inmigración, integración, identidad nacional y desarrollo de apoyo mutuo (esto es, el Ministerio francés de inmigración, integración, identidad nacional y desarrollo de apoyo mutuo por decreto del 26 de diciembre de 2007). Este enfoque institucional refleja un nuevo concepto estructural orientado a fortalecer la coherencia y efectividad de todas las políticas públicas relacionadas con temas de migración y también, de desarrollo de apoyo mutuo con los migrantes. El ministerio mencionado incorpora todos los departamentos que anteriormente estaban diseminados en los ministerios del interior, de asuntos sociales y de relaciones exteriores. Por tanto, aborda asuntos pertenecientes al control fronterizo, gestión de flujos migratorios, regreso, integración, asilo, ciudadanía y desarrollo en los países de origen.

El Consejo de cooperación y desarrollo español, uno de los tres órganos consultivos de la cooperación y desarrollo españoles, creó en 2005 un grupo de trabajo de migración y desarrollo. Este grupo reúne representantes de la administración pública y la sociedad civil tales como sindicatos, ONGs, asociaciones de migrantes (por conducto del Foro social para la integración de migrantes), instituciones académicas, sector privado y otros interlocutores interesados en este tema. Asimismo, en 2005 elaboró el “documento de consenso del codesarrollo”, revisado en diciembre de 2007, cuya finalidad es orientar a los diferentes agentes en el ámbito de la migración y desarrollo. También, asegura el seguimiento de determinados proyectos a través de análisis de informaciones detalladas y periódicas dentro del sistema de recopilación de datos de la AOD.

En 2008, el citado Grupo de trabajo se ha comprometido a elaborar un informe sobre la coherencia política en el ámbito migratorio. El objetivo principal es analizar en qué medida las políticas españolas existentes en el ámbito migratorio (y también en cuestiones laborales, del interior, educación y salud) producen o contribuyen a causar efectos negativos en los objetivos y principios del desarrollo definidos en la cooperación internacional española para la política de desarrollo. Han de añadirse recomendaciones al presente contexto.

### ***2.3.2 Estrategias institucionales de colaboración con los migrantes en el exterior***

La implantación de oficinas que promueven la colaboración efectiva con migrantes y diásporas es un mecanismo mediante el cual los países de origen tratan de ampliar los efectos migratorios en el desarrollo. En 2003 México estableció el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME—Instituto para

mexicanos en el exterior) a fin de señalar y analizar los problemas, retos y oportunidades de las comunidades mexicanas en el extranjero. IME ofrece la oportunidad a los funcionarios mexicanos, y también al Presidente de México, a reunirse periódicamente con los mexicanos que viven fuera, en particular, en los Estados Unidos. El programa suele incluir modos en que el gobierno mexicano puede promover los derechos de sus ciudadanos en el extranjero y formas en que éstos pueden contribuir a promover el desarrollo en México.

La Administración filipina del empleo en ultramar (POEA, en sus siglas en inglés) representa otro enfoque institucional orientado a amplificar el desarrollo a través de la migración. Se creó en 1982 para desempeñar una doble función: promover y elaborar el programa del empleo en ultramar, y proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Sus servicios abarcan campañas educativas e informativas, orientación previa al empleo y el despliegue del mismo, asistencia jurídica de los trabajadores migrantes que son explotados o víctimas de la delincuencia, y asistencia en la repatriación. POEA colabora con una red de organizaciones no gubernamentales y de trabajadores así como con una serie de organismos del gobierno; entre ellos, cabe citar al ministerio de relaciones exteriores, el ministerio de trabajo y empleo, la administración de seguridad social de los trabajadores en ultramar, la corporación de seguros médicos de las Filipinas, el sistema de seguridad social y la autoridad de educación técnica y desarrollo de especializaciones. El plan de desarrollo de mitad de periodo (2004-2010) expone el objetivo de conectar electrónicamente a los doce organismos del gobierno encargados de los documentos del trabajador filipino en ultramar a fin de reducir el tiempo de tramitación, los requisitos y los costos en 50 por ciento.

El Ministerio de asuntos indios de ultramar presta diversos tipos de servicios a los ciudadanos indios que viven en el extranjero. Entre ellos, cabe mencionar servicios de diáspora, financieros y de empleo en ultramar. Los servicios de Diáspora sólo están destinados a los migrantes sino también a los niños. Por ejemplo, el ministerio ofrece un programa de pasantía de duración de tres semanas a jóvenes de diásporas “con miras a promover una toma de conciencia de la India en cuanto a su diversidad sociocultural, desarrollo en todos los sectores y fulgurante aparición económica. Se selecciona a los candidatos provenientes de países con grandes poblaciones de personas de origen indio sobre la base de las recomendaciones que proponen las misiones y empleos indios del exterior; los seleccionados reciben hospitalidad completa y el reembolso del pasaje aéreo en clase económica del país respectivo a la India.” Los servicios financieros facilitan informaciones sobre remesas e inversiones en la India.

El Estado de Israel y las comunidades de Diáspora han creado diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales con el fin de erigir la infraestructura esencial que coordina la elaboración de un programa común y encauza la asistencia para el desarrollo de la Diáspora Israel. La asistencia de Diáspora Israel suele atender necesidades del desarrollo socioeconómico como la asistencia a pueblos periféricos en desarrollo, hospitales, universidades o poblaciones vulnerables israelíes. Además, gracias a esta infraestructura, Israel presta asistencia a su diáspora, generalmente, con recursos culturales o educativos.

### **3. DESAFÍOS POLÍTICOS**

#### **3.1 Coherencia política e institucional**

##### *De la retórica a la aplicación*

Son indispensables cuatro factores para pasar de la retórica a la aplicación y avanzar en la labor de coherencia relativa a la colaboración política e institucional con los gobiernos: voluntad política, recursos financieros (también, actividades de generación de capacidad, cuando corresponda), participación de migrantes en iniciativas que promuevan el desarrollo e implicación de otros miembros de la sociedad civil y del sector privado. Asimismo, son importantes la organización, el intercambio de información y la cooperación. La voluntad política es necesaria para cerciorarse de que el nexo existente entre migración y desarrollo recibe la atención adecuada en las iniciativas y políticas del

gobierno, lo cual a su vez conduce a recursos suficientes que permiten aplicar nuevas iniciativas a una escala suficientemente importante para que revista de significado.

Un reto principal, por tanto, se refiere a la formulación y adopción de planes coherentes que tengan en cuenta todas las cuestiones estrechamente vinculadas y descritas en los capítulos anteriores. Al hacerlo así, los gobiernos tal vez necesiten abordar los obstáculos institucionales tradicionales, esto es, las responsabilidades y políticas en conflicto entre ministerios y departamentos gubernamentales (por ejemplo, los organismos para el desarrollo no tienen el mismo mandato que las oficinas de migración). Las disposiciones y colaboración institucionales indicadas en la sección 2.3, las cuales suministran el marco de cooperación y colaboración necesario a ministerios y oficinas, pueden servir de ejemplo para abordar las trabas posibles y conflictos de intereses.

### ***Coherencia institucional***

La coherencia institucional que figura en la sección 2.3 se clasifica en dos categorías. La primera corresponde a los mecanismos entre gobiernos establecidos para promover el desarrollo político y la aplicación de programas más eficaces en el plano nacional. En ellos se incluyen las designaciones de los puntos focales ante los ministerios que tratan de temas de migración y desarrollo, y la creación de grupos de tareas entre departamentos, grupos de trabajo y comisiones que propician la colaboración entre los ministerios gubernamentales. Los mecanismos mencionados también definirían la colaboración con otros agentes interesados en la migración y desarrollo, es decir, los migrantes, asociaciones de migrantes, grupos de Diáspora y el sector privado. Integrar a los migrantes en el proceso de toma de decisiones puede ser difícil, especialmente, si están diseminados geográficamente y sin situación regular o protegida en el país de destino, o separados por condiciones socioeconómicas o de género en modos que obstaculizan su participación efectiva como asociados en la formulación de políticas.

La segunda categoría abarca los mecanismos institucionales que fomentan las consultas y la cooperación entre los gobiernos en el plano regional y mundial y con otros interlocutores, esto es, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales. Una cooperación internacional e intergubernamental efectiva y coherente depende en gran medida de acuerdos entre los gobiernos, los cuales estén fundamentados en una política coherente ya establecida dentro de los ministerios y entre ellos.

## **3.2 Evaluación**

### ***Evaluación de los efectos de los programas y disposiciones institucionales***

En la actualidad, buena parte de las iniciativas iniciadas bajo la rúbrica de migración y desarrollo son iniciativas y programas piloto o de escala menor cuya finalidad es aumentar al máximo los beneficios migratorios al desarrollo y viceversa. El desafío futuro es evaluar la eficacia de los mismos y determinar la medida en que éstos pueden reproducirse en contextos diferentes. Si bien es preciso reconocer que ‘no hay una talla única’, es igualmente imprescindible elaborar directrices generales relativas a programas e iniciativas que sean eficaces. La valoración sistemática y consistente de nuevas disposiciones institucionales es fundamental para aumentar la base de información que hace falta para seleccionar las políticas y programas coherentes.

Las valoraciones deberían incorporar medidas de los procesos, los resultados y posiblemente los efectos de las nuevas estrategias. Las valoraciones de los procesos servirán para informar de las decisiones futuras referentes a los modos de iniciar y aplicar las políticas y programas, o de hacer prosperar una mayor colaboración entre los agentes de migración y desarrollo. A modo de ejemplo, las valoraciones de los procesos podrían indicar mejores formas de consulta con los grupos migratorios y de diáspora, y procurar la participación apropiada de los mismos en la formulación de los planes de desarrollo. Las evaluaciones de los resultados deberían tratar de conseguir señalar los beneficios directos y costos de los programas llevados a cabo bajo la rúbrica de política de migración y desarrollo. Por último, las evaluaciones de los efectos deberían velar por medir todos los efectos que causan las estrategias para la reducción de la pobreza y el desarrollo.



Inclusive dentro de los nuevos mecanismos conducentes a sopesar los efectos migratorios en el desarrollo, se presta mucha mayor atención a los efectos económicos, en particular, los efectos financieros de las remesas. En los DELP, los planes nacionales de desarrollo y las políticas de desarrollo de los donantes se pone menos atención a los efectos enunciados en el Índice de Desarrollo Humano que abarca el nivel de educación, alfabetización, esperanza de vida y PNB per cápita, o a temas de buena gobernanza y al estado de derecho.<sup>17</sup> Una excepción de ello es la preocupación sobre los efectos de la migración de los profesionales de salud en los países de origen. Asimismo, hay una pequeña pero creciente documentación de migración y desarrollo que examina los efectos de las actividades de migración y Diáspora en los resultados de educación, alfabetización, salud y fertilidad. Es preciso incorporar las conclusiones de la documentación indicada en la planificación del desarrollo con el fin de entender de forma más holística el nexo y ramificaciones políticas del mismo.

En este aspecto se reviste de especial importancia la valoración de los marcos institucionales a través de los cuales los gobiernos cooperan con otros agentes, incluidas las organizaciones internacionales, el sector privado y las organizaciones de sociedad civil. Es necesario, también valorar los modos de relacionarse de los gobiernos con los migrantes en el exterior y los miembros de Diáspora. Como se indicaba con anterioridad, diversos países han establecido oficinas destinadas a promover más consultas y cooperación con las personas que han migrado. Esos países tienen también presencia consular activa en los principales países de destino que suelen llevar a cabo una doble misión, a saber, protección de los derechos de sus nacionales y servicio de consultas orientadas a atender las necesidades de los mismos. Otros países están considerando disposiciones institucionales similares y se beneficiarían de valoraciones sistemáticas de la eficacia de distintos modelos institucionales.

Es probable que algunos gobiernos hayan valorado los efectos económicos en la inmigración de sus propios países. No obstante, se ha hecho poco para evaluar los efectos positivos o negativos de las políticas migratorias en el desarrollo de los países de origen. Como señala el capítulo 2.2.1, el Reino Unido supervisará los efectos de su nuevo sistema de inmigración, basado en puntos, en varios países en desarrollo. Asimismo, valoraciones de políticas de emigración realizadas a fondo como el plan de los trabajadores en ultramar de Filipinas, del desarrollo de los países de envío y de las capacidades para satisfacer las necesidades de mano de obra interna, contribuirían a adoptar decisiones futuras.

#### **4. CUESTIONES PARA ORIENTAR EL DEBATE—MODOS DE AVANCE POSIBLES**

La finalidad de la Sesión 3.2 de la Mesa Redonda del Foro Global de Migración y Desarrollo es animar los debates en torno a los mecanismos que promuevan una coherencia más clara y efectiva entre las políticas, programas y disposiciones institucionales de migración y de desarrollo. Al examinar los mecanismos que fomentan la coherencia política, habría también que enfocar la efectividad de los DELP y los planes nacionales de desarrollo de los países de origen así como las políticas y programas de desarrollo adoptados por los países de destino.

*A fin de orientar el debate, se proponen las siguientes cuestiones derivadas de los retos señalados en la sección anterior.*

##### **4.1 Cuestiones**

###### **4.1.1 Mecanismo para promover coherencia política, programática e institucional**

- a) *Aumentar el consenso y la voluntad política:* ¿Cuáles son las prácticas efectivas que aseguran el reconocimiento de la compleja correlación entre migración y desarrollo, y

---

<sup>17</sup> Publicación del Informe del Desarrollo Humano de 2009, enfocado a la migración, podría contribuir a aumentar la atención que se presta a esas medidas.

aumentan la voluntad política a fin de aplicar nuevas estrategias que incrementen al máximo los beneficios y disminuyan al mínimo los costos migratorios, logrando la reducción de la pobreza y el desarrollo?

b) *Resolver los conflictos y rivalidades de intereses*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas para llevar a cabo consultas con todos los agentes que participan en el proceso de migración y desarrollo, orientadas a asegurar que los conflictos y rivalidades de intereses se tengan en cuenta y aumente el consenso en modos que hagan prosperar el programa de migración y desarrollo?

c) *Establecer mecanismos de consulta más eficaces*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que promueven la colaboración institucional dentro de los gobiernos y entre ellos, y los demás agentes de las comunidades migratorias y de desarrollo, incluidos migrantes y diásporas?

d) *Establecer mecanismos de adopción de decisiones más eficaces*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que aseguran una adopción de decisiones políticas y programáticas más eficaces a fin de aplicar estrategias que incrementen al máximo los beneficios y disminuyan al mínimo los costos migratorios, logrando la reducción de la pobreza y el desarrollo?

e) *Asignar recursos financieros y humanos*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que aseguran una asignación adecuada de los recursos financieros y humanos necesarios a fin de aplicar estrategias que incrementen al máximo los beneficios y disminuyan al mínimo los costos migratorios, logrando la reducción de la pobreza y el desarrollo?

f) *Avanzar hacia medidas efectivas*: ¿Cuáles son los mejores modos para que los gobiernos avancen a partir del reconocimiento de la importancia de la migración y desarrollo hacia la aplicación de políticas, estrategias y programas eficaces?

#### **4.1.2 Mecanismos para supervisar los progresos y hacer los cambios necesarios en las estrategias**

a) *Recopilación de datos*: ¿Qué datos se necesitan para cerciorarse de que las estrategias de migración y desarrollo alcanzan los niveles más altos de coherencia política y programática?

b) *Supervisión y valoración de los efectos políticos y programáticos*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que aseguran que las políticas y programas de migración y desarrollo son supervisados y evaluados a fin de determinar sus efectos en la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y otros indicadores de desarrollo?

c) *Mecanismos de información que mejoren políticas y disposiciones*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que aseguran que los resultados de los mecanismos de valoración y supervisión informan en materia de la elaboración y aplicación de políticas y programas futuros, incluidas la ampliación y reproducción de estrategias que demuestran ser efectivas?

d) *Distinción de nuevas cuestiones y temas que están saliendo a la luz*: ¿Cuáles son las prácticas efectivas que permiten a los gobiernos a distinguir las nuevas cuestiones y temas que están saliendo a la luz, los cuales tengan posibilidades de maximizar los beneficios del desarrollo migratorio o desbaratarlos?

#### **4.2 Modos de avance posibles**

*A continuación se ofrece los siguientes “modos de avance posibles” para su examen y debate. Éstos se han desarrollado con las cuestiones planteadas anteriormente y se exponen con vistas a facilitar la*

*labor de los delegados participantes en la Sesión 3.2 con el fin de que indiquen resultados prácticos y orientados a la acción; no están destinados a excluir otros resultados diferentes o adicionales.*

#### **4.2.1 Avances a una acción eficaz**

El concepto de la designación de puntos focales nacionales en las esferas de la migración y desarrollo ante ministerios y departamentos de los gobiernos podría incrementarse activamente. Los puntos focales tendrían la autoridad apropiada para servir de vínculo de coordinación con todos los departamentos del gobierno que se ocupan de la migración, el desarrollo y asuntos conexos. Proseguir ese criterio reflejaría la voluntad política de los gobiernos encaminada a aumentar el consenso que asegura el reconocimiento de la compleja correlación entre migración y desarrollo. Además, estaría de conformidad con la creación de puntos focales nacionales del GFMD que fue uno de los resultados del citado foro celebrado en julio de 2007, en Bruselas, y tomaría en cuenta los resultados de la encuesta de seguimiento ‘Coherencia política e institucional de migración y desarrollo en el gobierno’ realizada por Suecia en la preparación de la Sesión 3.2 de la Mesa Redonda del GFMD llevada a cabo en Filipinas.

Las medidas de los gobiernos se presentarán en el próximo GFMD que tendrá lugar en Grecia.

#### **4.2.2 Integración de las cuestiones migratorias en los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de pobreza, las políticas de donantes e incorporación de temas del desarrollo en las políticas migratorias**

El examen sistemático de los planes nacionales de desarrollo existentes, las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas de desarrollo de los donantes que se emprendió para el GFMD podría ampliarse, avanzando a partir de documento de examen de esos planes, estrategias y políticas hacia una valoración de la aplicación de todos ellos. En el año venidero, convendría elegir varios países que sirvan de piloto para el examen sistemático, tal vez incluyéndose a gobiernos seleccionados del grupo preparatorio de la Mesa Redonda 3.2. El GFMD que se celebrará en Grecia podría ser el lugar para comunicar los resultados de los exámenes piloto y estudiar modos de integrar esos exámenes en los procesos de la presentación de informes periódicos. Estos resultados también podrían incorporarse en las iniciativas de cooperación técnica y formación a fin de favorecer una mayor integración de la migración y desarrollo en las políticas, planes y estrategias.

#### **4.2.3 Supervisando y evaluando las nuevas iniciativas en migración y desarrollo**

GFMD podría estimular el progreso en cuanto las diversas formas de supervisar y evaluar las nuevas iniciativas y programas destinados a abordar la compleja correlación entre migración y desarrollo. Un primer paso sería celebrar una reunión en los próximos doce meses enfocada a examinar las estrategias y metodologías de valoración adecuadas que determinen los efectos de los programas realizados bajo las temáticas de migración y desarrollo, crecimiento económico, medidas del desarrollo humano y otros indicadores del desarrollo. Como muchos programas de esta índole son trans-nacionales, implicando a países de origen y países de destino, sería necesario considerar los efectos de ambos con señalamiento del plazo en las estrategias de valoración. De esta forma, los programas piloto indicarían las estrategias y metodologías y los resultados se presentarían al GFMD que tendrá lugar en Grecia.