

## Proyecto del Documento de Referencia RT 2.2

*Facilitar los efectos positivos del desarrollo a través de la participación de la diáspora en la transferencia de competencias, inversiones y comercio entre los países de origen y de destino*

### Resultado previsto

*El resultado previsto de la presente Mesa redonda sería una lista de las medidas posibles que aplicarían los gobiernos de países de origen y de destino, y alianzas del sector público y privado con miras a facilitar los efectos positivos del desarrollo derivados de las transferencias de competencias, inversiones y comercio de la diáspora.*

### Telón de fondo

Las contribuciones de la diáspora al desarrollo se han tratado en todas las Reuniones del FMMD desde 2007. La presente Mesa redonda se basará en esa experiencia y proseguirá un amplio debate de las áreas temáticas menos examinadas precedentemente. La Mesa redonda dará prioridad a las medidas viables que pueden mejorar las contribuciones de la diáspora al desarrollo subrayando las transferencias de competencias, inversiones y comercio. La Mesa redonda no deberá duplicar trabajos anteriores ni extenderse en debates generales ya sea con respecto al conjunto de las condiciones de inversión o de la participación de la diáspora. Habrá que evitar la duplicación de los documentos de otras Mesas redondas, esto es, el 2.1 referente a las formas de la migración circular de la fuerza laboral y el 3.2 relativo a la fuga de talentos en la salud y la educación.

### Principales áreas temáticas

Las comunidades transnacionales de la diáspora, en especial los empresarios y las redes de profesionales expatriados pueden aumentar el desarrollo gracias a iniciativas voluntarias individuales o colectivas. Los miembros de la diáspora participan en: las transferencias de competencias y de normas sociales, el envío de remesas y la promoción de inversiones o del comercio gracias a sus vínculos personales o informaciones internas en un determinado país de origen. Además de las remesas financieras, las remesas sociales han alcanzado recientemente una importante dimensión en la diáspora y el fenómeno de la transmigración. Los migrantes que tienen vínculos económicos, sociales, políticos y culturales con los países de origen y de destino son transmisores de valores, ideas, normas y comportamientos. Los climas de inversión atractivos así como la buena gobernanza, el estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos en los países de origen son importantes requisitos de la participación mencionada. Los gobiernos son importantes actores en estructurar esas condiciones y deben asumir una línea de actuación cabal. Aún más, los migrantes y los ciudadanos de origen extranjero que se benefician de políticas de integración

atinadas y del respeto de los derechos humanos en los países de destino suelen estar en mejor situación para contribuir a sus países de origen o su ascendencia.

Este documento informativo examinará primeramente el papel de los gobiernos en la participación de la diáspora en el desarrollo y a continuación, la diáspora propiamente dicha, en especial en su calidad de empresarios transnacionales y de parte integrante de las redes profesionales.

### *La extensión del gobierno hacia las competencias e inversiones de la diáspora*

Los gobiernos no dejan de tener conciencia de la importancia de los marcos jurídicos e institucionales que facilitan y apoyan la participación privada de las diásporas a favor del desarrollo. La legislación y las políticas que reconocen oficialmente los emigrantes/miembros de la diáspora como parte integral del plan de desarrollo nacional logran aumentar las contribuciones de la diáspora. Los países de origen de la diáspora están estableciendo instituciones gubernamentales de la diáspora - unidades, departamentos, ministerios o agencias especiales - o reforzando sus embajadas a fin de mantener vínculos con sus comunidades de la diáspora. Mientras tanto, los países de destino elaboran con las comunidades de la diáspora plataformas de diálogo o consulta, o participan con grupos de la diáspora en los proyectos de desarrollo y cooperación, la transferencia de conocimientos a través de iniciativas de hermanamiento y retorno virtual, o la promoción de las inversiones y del comercio. Los mecanismos de coordinación eficaces, el desarrollo del nivel de confianza y el intercambio de lecciones aprendidas tienen suma importancia en cualquiera de ambos sentidos. La coherencia política y la estrecha colaboración entre los ministerios y autoridades pertinentes serán propicias.

Las definiciones de la diáspora, empresarios y redes de profesionales expatriados contribuirán a imponer los debates y la formulación de políticas. No hay una definición universalmente aceptada de 'diáspora', sin embargo, la definición de trabajo propuesta por la Organización Internacional para la Migración (OIM) y el Instituto de Política de la Migración resulta práctica: "Los emigrantes y sus descendientes, que viven fuera del país de su nacimiento o ascendencia, ya sea temporal o permanentemente, sin embargo, que siguen manteniendo lazos afectivos y materiales con sus países de origen".<sup>1</sup> Si bien las comunidades de la diáspora suelen ser muy heterogéneas, los datos y conocimientos existentes sobre ellas, sus iniciativas propias y los efectos del apoyo gubernamental son aún limitados y es preciso evaluar y actualizarlos en mayor medida con regularidad. Asimismo, es indispensable tener en cuenta que la participación de la diáspora sigue siendo un problema para los países desarrollados y en desarrollo. Los mapas y la descripción del perfil de las comunidades de la diáspora no dejan de ser actividades habituales y además, en el presente debate, convendría contar con una visión general, esto es, apoyándose en la Base de datos sobre los Inmigrantes en los países miembros y no miembros de la OCDE (DIOC-E, por sus siglas en inglés) así como en los recientes trabajos de KNOMAD. Asimismo, la OIM ha llevado a cabo varios estudios de mapas que podrían servir para perfeccionar las políticas de extensión y comprender mejor a las comunidades de la diáspora. La mujer desempeña una función cada vez más significativa por enviar sus ganancias, coordinar las redes sociales y mantener los lazos culturales. En consonancia con la feminización de la migración, se podría analizar el papel propio de la mujer en la diáspora.

---

<sup>1</sup> OIM/IPM (2012) *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, pág. 15

Los gobiernos de los países de origen y de destino de la diáspora estudian una serie de herramientas e instrumentos destinados a la participación de la diáspora en el desarrollo del país de origen; en un estudio de ellos se podría señalar los modelos eficientes que podrían reproducirse u optimizarse por dondequiera. Estos son: programas del retorno temporal de nacionales calificados, vínculos de la diáspora, instrumentos de inversiones colectivas como los fondos comunes de inversiones, programas de inversión y formación. No obstante, es indispensable corregir ciertos estrangulamientos en cuanto a los recursos restringidos del gobierno y la limitación de capacidades y tecnologías. Los marcos jurídicos y reformas normativas son un desafío principal en muchos países.

Va en aumento el número de gobiernos que ofrecen a los miembros de la diáspora la doble ciudadanía o beneficios transferibles relacionados con las pensiones y los seguros médicos y de vida con miras a posibilitar las visitas a los países de origen, acceder a créditos y préstamos, y realizar inversiones (como se dan en Kenia, varios países latinoamericanos y europeos). Cabe examinar los requisitos flexibles de residencia y visado o los derechos de propiedad especiales, es decir, autorizando a los miembros de la diáspora a comprar terrenos y otras propiedades fuera del alcance de los extranjeros. Por ejemplo, Georgia comenzó expidiendo un certificado para sus compatriotas que facilita al titular, y a los miembros de la diáspora, el viaje sin visa a Georgia y otros beneficios.

Los gobiernos introducen igualmente incentivos o exenciones fiscales dirigidos a impulsar las inversiones y el comercio: exención de los derechos de aduana en la importación de bienes familiares de los ciudadanos de retorno, proyectos de vivienda previstos, reducción temporal de los impuestos sobre la renta para los migrantes de retorno, tarifas inferiores de las materias primas y equipos importados o deducciones fiscales para la contribuciones caritativas. A la hora de evaluar tales medidas, habría que considerar el potencial que ellas revisten para crear tensiones y calificarlas de injustificadas frente a los no migrantes sin el beneficio de esas ventajas. Otras herramientas son la organización de ferias comerciales o foros nacionales de la diáspora que reúnen altos funcionarios del gobierno y ministerios de hacienda y del trabajo a fin de discutir de las oportunidades de inversión (por ejemplo, India, Etiopía y Kenya) u organizar reuniones con los dirigentes y los miembros de la diáspora previas a la misiones de comercio exterior (como hacen los Estados Unidos).

Además, las medidas debían facilitar el acceso a la información, redes y empresas mixtas que promueven las inversiones (por ejemplo, datos para conseguir préstamos comerciales y programas de contrapartida de empresarios y propietarios de comercios locales con su diáspora). Son igualmente de utilidad los eventos culturales, festivales y acuerdos bilaterales de formación en los que la diáspora y los migrantes contribuyen al intercambio de conocimientos en materia de sus países de origen.

### *Empresarios y comercio transnacionales*

Cabe enfocar la cuestión fundamental de los empresarios transnacionales y su función de generar comercio. Los empresarios transnacionales son una categoría especial de empresarios ya que utilizan competencias y redes étnicas de dos culturas a la hora de buscar oportunidades más allá de las fronteras nacionales. Así pues, ellos personifican el enlace existente entre los países de origen y de destino. La diáspora y los migrantes pueden considerarse como consumidores que generan un mercado de productos procedentes de sus países de origen y dirigidos al país de destino, favoreciendo los beneficios del desarrollo en cualquiera de ambos casos. Además, la diáspora cuenta con algunas ventajas en calidad de empresarios e

inversores en sus países de origen: suele tener vínculos emotivos y aprehender rápidamente las oportunidades y con menor aversión al riesgo que los otros inversores de los mercados emergentes o países en desarrollo, y normalmente saca partido de sus conocimientos internos, competencias lingüísticas y culturales de un determinado país.

Es importante analizar la eficacia de las exenciones fiscales de la diáspora y los empresarios transnacionales. A modo de ejemplo, ciertos países tienen, en general, políticas más favorables para los inversores extranjeros que para los miembros de la diáspora. Por otra parte, algunos gobiernos promueven iniciativas significativas para atraer a inversores de la diáspora. Etiopía, por ejemplo, ofrece incentivos de inversión a los inversores extranjeros y la diáspora, entre los cuales figuran exenciones de impuestos sobre la renta por un periodo de 2 a 7 años y 100 por ciento de exención de derechos de aduana en la importación de maquinaria y equipo destinados a proyectos de inversión. Esas políticas han alentado a muchos miembros de la diáspora etíope a invertir en pequeños comercios de Etiopía. En potencia, se podría considerar que las consecuencias negativas falsean la competencia de los no migrantes.

El potencial de las alianzas encaminadas a facilitar el comercio entre inversores y empresarios nacionales con la diáspora, se podría examinar para facilitar el acceso de los inversores al mercado del país de origen al país de destino de la diáspora. Dada la dificultad del ingreso de los empresarios independientes nacionales a los mercados de los países desarrollados, la creación de alianzas con empresarios de la diáspora ya establecidos en esos mercados resultaría una estrategia digna de consideración.

En la formación especial orientada a los empresarios e inversores de la diáspora es preciso tener en cuenta la función que desempeña la gestión de competencias y que, por lo general, los miembros de la diáspora tienen un acceso limitado al capital inicial y a los créditos en sus países de origen. Las evaluaciones de los proyectos de las inversiones colectivas y fondos de contrapartida se examinarán posteriormente. Si bien las experiencias de los proyectos “tres por uno” en América Latina se han publicado extensamente, se podría señalar iniciativas similares en otros lugares, por ejemplo, las contribuciones de la diáspora a proyectos de infraestructura (como en Moldova) o a través de las asociaciones de ciudades de origen existentes en otras regiones, como África de Norte (en los países del Magreb) y Europa del Este (en Moldova). Además, otros ejemplos recientes son las iniciativas en materia de redes que reúnen a la diáspora con los inversores nacionales que intentan superar los obstáculos al comercio de modo que con respecto a la falta de información de distintos mercados extranjeros, se recurre a los conocimientos de cultura comercial que posee el migrante y otros parámetros pertinentes de su país de origen anterior. (Una medida de Suecia).

Asimismo, habría que señalar las redes de los profesionales expatriados, las redes de excelencia y la transferencia de innovaciones y tecnología en la diáspora altamente calificada, mencionando los éxitos y fracasos. Las redes de los profesionales expatriados se caracterizan por reunir personas con talento técnico, administrativo o creativo de gran influencia en las esferas de la ciencia y la tecnología, del comercio, la cultura o la política. La dinámica interna y el potencial de longevidad de esas redes inciden en el desarrollo económico. Aunque algunas de esas redes profesionales se han destacado y ciertos casos concretos son bien conocidos en los sectores de la TI y la ingeniería (por ejemplo, la diáspora india y china en Silicon Valley), apenas se ha prestado atención en el contexto del FMMD. Estudios recientes indican una alta vigencia de patentes de los miembros de la diáspora, entre ellos, los casos prometedores señalados en los EE.UU. que se debatirán ulteriormente.

Cabe observar que en muchos casos, la diáspora ha logrado la promoción de la transferencia de competencias, de la inversión y del comercio sin la asistencia de políticas o estructuras gubernamentales. Sin embargo, habrá que analizar subsiguientemente el potencial de esas contribuciones a fin de constituir un elemento referido a las posibles alianzas entre el sector público y privado con la participación de los gobiernos y organismos donantes, el sector privado, institutos de micro finanzas y bancos comerciales, organizaciones regionales e internacionales, instituciones académicas y otras.

### **Preguntas esenciales que plantearse**

- ¿Cómo pueden contribuir los gobiernos a facilitar la transferencia de competencias o el retorno temporal de los empresarios de la diáspora, esto es, respaldando a microempresas y pymes, ofreciendo conocimiento financiero y formación administrativa, programas de microfondos y acceso a créditos y al capital inicial?
- ¿Cómo pueden las medidas del gobierno destinadas a la información de las condiciones de inversión, las exenciones fiscales, una política comercial adaptada o un determinado estado legal de nacionalidad o doble nacionalidad, aportar a los incentivos de la inversión y el comercio de la diáspora?
- ¿Cuáles son los elementos clave de las alianzas del sector público y privado orientados a facilitar los nuevos vehículos de la inversión como son los vínculos de la diáspora, los fondos de inversión de la diáspora o los instrumentos de los fondos de contrapartida?
- ¿Cómo pueden los gobiernos y las asociaciones de la diáspora colaborar eficazmente en el comercio y la inversión, por ejemplo, a través del diálogo, plataformas de redes y otros mecanismos?

### **Posibles medidas**

*Las posibles medidas que pueden aplicar los gobiernos de los países de origen y destino y a través de las alianzas del sector público y privado con miras a posibilitar los efectos positivos del desarrollo derivados de la transferencia de competencias, la inversión y el comercio:*

1. Apoyar las capacidades de las asociaciones de migrantes y las redes profesionales a fin de impulsar la inversión y el comercio en los países de origen, por ejemplo, a través de alianzas con instituciones financieras que prestan asistencia en materia de la inversión de los migrantes en su país de origen así como del desarrollo de conocimientos financieros.
2. Dar información, por ejemplo, a través de las herramientas de la TIC, en materia de las posibilidades de inversión y comercio así como de los instrumentos financieros asequibles como son los bonos de la diáspora.
3. Reconocer el potencial que ofrecen las oportunidades del retorno temporal y de la eliminación de barreras de la movilidad circular, por ejemplo, autorizando la portabilidad de los beneficios, en especial de las pensiones y seguros médicos y de vida, con el fin de facilitar las visitas o el retorno temporal a los países de origen.

4. Considerar los efectos de la autorización de la doble ciudadanía o la residencia permanente con miras a aumentar la contribución de la diáspora, la cual tiende puentes conducentes al disfrute de los beneficios que generan esos estados legales.
5. Tener en cuenta los sistemas fiscales y las condiciones de inversión que dan cabida a incentivos relacionados con la movilidad circular y la participación de la diáspora en los países de origen.
6. Trazar mapas de las diásporas encauzados a perfeccionar las políticas de extensión y mejorar la comprensión de las comunidades de la diáspora.