



Principios y medidas para que la elaboración de políticas sobre migración y desarrollo sea más coherente y colaboradora

Por Raúl Delgado Wise
Universidad Autónoma de Zacatecas, México
Y Stephen Castles
International Migration Institute (University of Oxford)
Reino Unido

Introducción: La necesidad de un enfoque completo

Los intentos para lograr enfoques coherentes y coordinación sobre la migración y el desarrollo serán infructuosos si los términos del debate son impuestos previamente sin haber sido discutidos con todas las partes implicadas. Hasta ahora el debate sobre migración y desarrollo se ha realizado desde un solo lado: ha sido conducido demasiado por los gobiernos del norte y por agencias internacionales. Los estados del sur y las organizaciones de la sociedad civil han sido incorporados, pero habitualmente como socios de implementación en vez de como partes iguales a la hora de establecer principios y prioridades. Los gobiernos del norte, organismos supranacionales y agencias internacionales tienen intereses y perspectivas diversos sobre migración y desarrollo, y mantienen reuniones frecuentes sobre gestión y control de la inmigración. Los estados del sur enfocan de manera diferente el problema, pero tienen muy poca comunicación entre sí. Han tenido un papel marginal en todo el compendio mundial, mientras que las asociaciones de emigrantes ni siquiera han tenido un papel.

No queremos reproducir el debate sobre el nexo migración y desarrollo tratado en otra sesión independiente. Esta ponencia servirá para sugerir los principios y medidas necesarios para obtener una elaboración de políticas coherentes y colaboradora a partir de un enfoque completo del nexo migración y desarrollo y en donde los puntos de vista del Sur estén totalmente incluidos.

Es esencial lograr un *enfoque completo*, basado en la participación de los emigrantes y de sus asociaciones, de gobiernos, socios sociales y comunidades de los países emisores, de tránsito y receptores de emigrantes. Un enfoque completo implica el reconocimiento de la existencia de diferentes necesidades, valores e intereses, así como de encontrar vías de cooperación para lograr compromisos realizables. Es esencial reorientar los términos del debate. Se necesita una comprensión más profunda y amplia del nexo migración-desarrollo en la que se incorporen totalmente los puntos de vista del sur. Esto implica entre otros asuntos:

- Comprender el carácter ideológico del discurso de la globalización y las contradicciones de una integración económica global, especialmente por el aumento de las asimetrías entre los países, de las desigualdades sociales y de las condiciones precarias de empleo en los mercados laborales ahora reconstituidos a escala transnacional.
- Centrarse en los agentes y entidades emergentes provenientes de la sociedad civil que cooperen a diferentes escalas: local, nacional y transnacional.
- Construir nuevos sistemas de información que trasciendan el enfoque dominante de las preocupaciones de los países receptores de emigración (especialmente la seguridad y la cohesión social); y que reflejen la complejidad y el carácter multidimensional del nexo migración-desarrollo
- Cuestionar la idea de que la migración puede ser un motor de desarrollo de manera aislada a otros factores de la sociedad. La experiencia demuestra que la emigración solamente sirve para mejorar el desarrollo en el contexto de procesos más amplios de cambios estructurales diseñados para reducir la desigualdad, mejorar el capital humano y crear la infraestructura necesaria para un crecimiento sostenible.

La pregunta clave es: según una comprensión completa de los vínculos entre migración y desarrollo, ¿Qué principios deberían guiar el proceso de elaboración de políticas coherentes y cooperativas con el fin de conseguir resultados positivos para los países receptores de emigrantes, los países de tránsito, los países de origen y los mismos emigrantes? Y, ¿Qué medidas concretas podemos proponer para mejorar la coherencia de las políticas a escala nacional e internacional?

En conjunto, la ponencia abordará los desafíos de los gobernantes para relacionar la migración con el desarrollo, de modo que aparte de los Gobiernos, las entidades no estatales también tienen una función que desempeñar.

Migración y desarrollo en la elaboración de políticas, un debate sesgado

Hasta hace poco la emigración desde los países del sur ha sido a menudo vista como resultado de un fallo en el desarrollo. Es más, se pensaba que la emigración conducía a la pérdida de los “mejores y más brillantes”, es decir, a una pérdida de capital humano que probablemente retrasaría los cambios económicos, sociales y políticos. En los últimos años el debate ha dado un vuelco; ahora la emigración se percibe como potencialmente beneficiosa para el desarrollo. Se piensa que estos beneficios provendrán en parte de las remesas de los emigrantes. Estas remesas podrían contribuir a la reducción de la pobreza, a mejorar la productividad laboral (debido a una mejor sanidad y enseñanza) y a mejorar las cuentas nacionales. Además, se está viendo a las diásporas de emigrantes (es decir, a los grupos de emigrantes que mantienen lazos con sus países de origen)

como esenciales para apoyar inversiones, para transferir tecnología y para crear aptitudes en las regiones de origen adecuadas para el desarrollo. El retorno de los emigrantes también se observa como importante elemento para estimular el desarrollo.

No obstante, es importante examinar si el cambio en los puntos de vista dominantes refleja un cambio real en la contribución de la emigración al desarrollo, o bien si es impulsado por una necesidad de legitimar las estrategias del norte diseñadas para obtener una mano de obra inmigrante a la vez que garantizar que los trabajadores no se afincarán definitivamente. Las estrategias de promoción del retorno y de migración circular encajan en las políticas de los países destinatarios de emigrantes diseñadas para evitar que éstos se establezcan permanentemente. Tales políticas reflejan las preocupaciones sobre los efectos de la inmigración sobre la diversidad cultural y religiosa, la integración, la seguridad y la cohesión social. Los estados del norte aún gastan mucho más dinero en los controles fronterizos (construcción de muros, reforzamiento de la vigilancia y coordinación de actividades policiales) que en ayuda al desarrollo. Las oportunidades de emigración legal están cada vez más vinculadas con la cooperación de los estados emisores de emigrantes en control de emigración y readmisión de emigrantes y de solicitantes de asilo deportados. El inteligente punto de vista convencional y actual de que la emigración puede servir para el desarrollo se basa en la idea de una situación en la que todos ganan de modo que:

- Los países destinatarios de emigrantes ganan gracias al mejor control de las fronteras y a que obtienen la mano de obra necesaria (tanto cualificada como no cualificada) sin que los emigrantes se afincen permanente.
- Los emigrantes ganan gracias a los canales legales de emigración y a la posibilidad de mejorar la situación cuando vuelvan a su país de origen.
- Los países emisores de emigrantes ganan gracias a las remesas y al desarrollo.

Esta nueva idea convencional no ha prestado la atención debida a las políticas restrictivas de inmigración que dificultan que los trabajadores poco cualificados emigren legalmente o con seguridad, la regulación del sector de contratación de mano de obra ni la aplicación de protecciones laborales para los trabajadores emigrantes empleados en el extranjero.

Esto ha conducido a un nuevo conjunto de estrategias para los gobiernos y las agencias preocupados con el tema de la emigración:

- Establecer objetivos cada vez mayores para exportar emigración como una forma de abordar el desempleo doméstico y la generación de divisas a través de la remesas [p. ejem. Indonesia, Sri Lanka y Filipinas].
- Promocionar el envío de remesas, reducir el coste del envío y encontrar modos de garantizar una inversión productiva.
- Trabajar con la diáspora para optimizar su contribución al desarrollo del país de origen.
- Apoyar el retorno de emigrantes mediante estrategias de migración circular o temporal.

El debate sobre emigración y desarrollo aporta preguntas importantes a la sociedad civil. No obstante, es importante comprender que la sociedad civil no es homogénea. Se considera generalmente que la sociedad civil es un conjunto de diversos grupos con distintos valores e intereses entre los que se incluyen:

- Emigrantes y sus asociaciones, de muchas clases diferentes.
- Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con distintos objetivos y características y que pertenecen a las sociedades receptoras de emigrantes.
- OSC con distintos objetivos y características y que pertenecen a las sociedades emisoras de emigrantes.
- Organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI).

Existe también la tendencia emergente hacia la internacionalización de las organizaciones de emigrantes y de las OSC, como forma embrionaria de lo que podría caracterizarse por una sociedad civil transnacional.

Esta ponencia pretende que se discuta la existencia de un potencial para encontrar objetivos y enfoques comunes entre los distintos grupos, y para vincularlos con los objetivos de otros grupos importantes como los gobiernos, los empleadores y los trabajadores con el fin de lograr una mayor coherencia entre las metas de desarrollo y las políticas de emigración en los estados receptores y emisores de emigrantes. No obstante, esto no se va a producir automáticamente. Es necesario que exista una discusión sobre los modos de reconciliación de intereses y objetivos que a menudo parecen divergir e incluso contradecirse entre sí. En los siguientes apartados se identifican los campos en los que esto parece ocurrir.

Principales principios para mejorar la coordinación y la coherencia de políticas

Desarrollo como una manera de reducir la emigración. Parece que se asume subyacentemente que el desarrollo económico conducirá a una reducción de las “presiones migratorias” y que por tanto se reducirán las migraciones. Esto implica considerar que la migración es algo anómalo y malo. Aún así, la movilidad es vista como absolutamente normal y deseable para las élites de los países desarrollados, e incluso para el personal altamente cualificado de los países menos desarrollados. Es decir, según este enfoque las élites pueden moverse libremente pero los pobres deben quedarse en casa. Pero la historia demuestra que el desarrollo conduce a más emigración y que las sociedades altamente desarrolladas también gozan de una elevada movilidad. El desarrollo no se debe entender como la existencia de una renta per cápita mayor, sino como la creación de oportunidades para el desarrollo humano o, como la Premio Nobel Amartya Sen dijo, “desarrollo como libertad”. Esto significa que el desarrollo proporcionará a las personas mayores oportunidades de emigración (pero una movilidad voluntaria en vez de un vía de escape de la pobreza y de la violencia).

Cooperación para el desarrollo. Bastante cerca del objetivo de reducir las “presiones migratorias”, se encuentra la preocupación de introducir una “gestión de la migración” para controlar los flujos migratorios y maximizar sus beneficios en los países receptores. No obstante, para que la gestión de la migración sea un éxito, es necesario que cooperen los Gobiernos de los países de origen y de tránsito. Esto solamente sucederá si la migración también parece aportarles beneficios. Vincular la migración con el desarrollo parece una manera de conseguirlo. Pero cooperación presupone *reciprocidad*.

Para los países receptores de emigrantes reciprocidad implica el reconocimiento de

- (a) su necesidad de trabajadores emigrantes (tanto muy como poco cualificados)
- (b) la contribución importante que los emigrantes hacen para que sus economías crezcan sosteniblemente
- (c) buena voluntad para llegar a acuerdos de cooperación bilateral y multilateral con el objetivo de reducir las asimetrías entre los países de origen y de destino

El proceso de integración de la Unión Europea es un buen ejemplo de logros duraderos a gran escala basados en una cooperación con una filosofía de desarrollo. El co-desarrollo (de la forma promovida por Francia a mediados de los 90) es otro ejemplo de los intentos de avanzar en esta dirección, pero con un grado mucho menor de compromiso y con demasiado énfasis en las políticas de retorno, lo que conduce a unos resultados deficientes. España e Italia recientemente se han implicado en iniciativas de co-desarrollo enfatizando principalmente en la cooperación a niveles locales y municipales. El Memorando de Entendimiento de 2006 (MOU) sobre trabajadores emigrantes domésticos entre Malasia e Indonesia es un ejemplo de una cooperación bilateral inadecuada. El MOU permite a los empleadores quitar los pasaportes de los emigrantes, no establece unas normas laborales mínimas y favorece en gran medida los asuntos fronterizos malayos sin proteger los derechos de los emigrantes indonesios.

La reciprocidad en los países del sur que son de tránsito y de inmigración (especialmente en aquellos que también son países de emigración) se traduce en un énfasis demasiado fuerte sobre el control de la emigración y sobre las preocupaciones de seguridad se sustituye por políticas que fomenten la cooperación sur-sur y el desarrollo. Para los países emisores de emigrantes reciprocidad significa dejar de ver a los emigrantes como una panacea para compensar las inadecuadas infraestructuras e inversiones económicas. Los estados tienen que escuchar las voces de los emigrantes y de sus comunidades, así como adoptar medidas para ayudarles a ser unos socios activos del desarrollo. Además, los países emisores de emigrantes deberían cooperar con otros para promover normas mínimas regionales e internacionales en vez de entrar en una competencia insana que conduce a la reducción de las condiciones laborales y de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, países como Bangladesh, India, Pakistán, Sri Lanka e Indonesia deberían cooperar en las condiciones de los trabajadores de la construcción y de la agricultura en el extranjero.

Pleno respeto de los derechos humanos y laborales de los emigrantes en los países receptores de emigrantes. A pesar de la demanda de trabajadores inmigrantes, en la mayoría de los países receptores existen oportunidades limitadas para su asentamiento y entrada de forma legal. La aceptación de facto de una emigración y un empleo irregulares a gran escala expone a los emigrantes (especialmente a los trabajadores poco cualificados y a los solicitantes de asilo) a niveles insostenibles de explotación laboral, discriminación social y alta vulnerabilidad hasta el punto de poner en riesgo sus vidas. Incluso algunas formas de emigración legal, tales como los programas de trabajo temporal, a corto plazo están repletos de abusos. Por ejemplo, los trabajadores asiáticos empleados en Oriente Medio que tienen que pagar unos costes abusivos para ser contratados, se les confiscan sus pasaportes y son sometidos a explotación laboral o trabajos forzados. Es esencial crear instrumentos políticos y legales para mejorar los derechos y las condiciones de vida y laborales de los emigrantes, así como para combatir la xenofobia y la discriminación. Este hecho impactará sobre sus redes sociales y familiares en el país de origen.

El déficit de coherencia política descrito proviene de la tendencia dominante de definir el ámbito de las medidas políticas sobre emigración dentro del estrecho contexto de rellenar los huecos del mercado laboral de los países receptores. Con este enfoque, las metas y los compromisos de desarrollo acordados por los gobiernos y sus obligaciones de defensa de los derechos humanos y laborales no tienen prioridad y son integrados en la política de inmigración de manera deficiente en el caso de que sean ni siquiera tomadas en cuenta. Para agravar este déficit está el hecho de que los responsables políticos sobre migración y desarrollo operan en campos políticos separados, no existen disposiciones institucionales para garantizar que las políticas sobre emigración refuercen los esfuerzos de desarrollo y se mantengan coherentes con las obligaciones sobre derechos humanos y laborales¹.

Además, es importante reconocer que las “presiones migratorias” también son en gran parte el resultado de fallos en los programas de ajuste estructural patrocinados por los gobiernos del norte y las agencias financieras internacionales para abrir los mercados del sur a cooperaciones multinacionales e inversores del norte. A este respecto, los estados de los países receptores de emigrantes deberían reconocer que tienen una responsabilidad para evitar el comercio, la inversión y otras políticas que puedan provocar consecuencias sociales y económicas negativas en los países menos desarrollados.

Modelo de desarrollo alternativo en los países emisores de emigrantes. La emigración internacional podría estimular el desarrollo a través de las remesas, la circulación de cerebros, las inversiones y las contribuciones de las comunidades transnacionales, pero esto no debe constituir la estrategia principal para fomentar el desarrollo. La emigración puede promocionar una “estabilidad” socioeconómica a largo plazo y contribuir a aportar oportunidades limitadas de supervivencia, pero no puede eliminar las restricciones estructurales para la existencia de un desarrollo sostenible. Existe la necesidad de enfoques a largo plazo basados en términos generales que vinculen los beneficios potenciales de la emigración con estrategias más generales para reducir la desigualdad y para mejorar la infraestructura económica, el bienestar social y el gobierno político. Los estados de los países de origen deben desempeñar un papel activo a la hora de perseguir un desarrollo sostenible y mejorar la creación y el fortalecimiento de instituciones que produzcan desarrollo, teniendo en consideración el amplio contexto de la dinámica global de las relaciones norte-sur y las interacciones de distintos niveles espaciales (local, regional, transnacional, etc.) y de distintos campos sociales (economía, cultura, política, entorno, género, etc.).

Promover canales para la movilidad social de la diáspora en los países de destino y promocionar su incorporación en los procesos de desarrollo de los países de origen. Existe la prueba empírica irrefutable de que el aumento de la incorporación de las diásporas en los países de destino no evita el mantenimiento de enlaces transnacionales fructíferos con los países de origen. Es más, el otorgamiento de poderes a los emigrantes es esencial para trabajar hacia un desarrollo sostenible en los países de origen. Otorgamiento de poderes significa crear condiciones que permitan a los emigrantes participar igualmente en la vida económica, social y política tanto en los países de origen como de destino. Las asociaciones de emigrantes desempeñan un papel esencial en tales procesos. Los estados deben adoptar un enfoque inclusivo y

¹ Discusiones en línea de GFMD CSD, International Trade Union Confederation (EE.UU.)

transparente para garantizar que las diversas partes estén representadas en los diálogos y las consultas. El reconocimiento en los países emisores de emigrantes de derechos ciudadanos plenos para sus nacionales en el extranjero (como ha sido la tendencia en la mayoría de estos países) y la aceptación de dobles nacionalidades y del reconocimiento de las ventajas de adquirir la ciudadanía de los países de destino, son políticas públicas coherentes para fomentar la cooperación entre los gobiernos y abrir canales de colaboración entre las OSC.

Promover canales nuevos para la circulación positiva de emigrantes. La contratación de emigrantes mediante “programas de trabajo temporal” en Europa durante los 60 se basó en la idea de que la admisión temporal y gestionada cuidadosamente de trabajadores evitaría su asentamiento permanente. Este enfoque se pensó para satisfacer los intereses de todos los intérpretes principales: los gobiernos de los países emisores, los gobiernos y los empleados de los países receptores y los emigrantes en sí mismos. De hecho, el interés y el comportamiento de los emigrantes cambió durante el proceso migratorio y los trabajadores temporales se convirtieron en inmigrantes permanentes, produciendo profundos cambios en las sociedades europeas. Desde entonces, los nuevos países receptores de inmigrantes de Asia y el Golfo Pérsico han intentado aplicar controles estrictos sobre los trabajadores inmigrantes para evitar su asentamiento permanente. Otros países han puesto su confianza sobre la existencia de trabajadores irregulares, que no poseen derechos legales y que tienen pocas posibilidades de quedarse permanentemente. Hoy en día se ve a la “migración circular” como una solución, porque se presenta como interesante para todas las partes principales. Al principio, la mayoría de los emigrantes tienen pensado volver a sus países de origen. Muchos vuelven, pero algunos cambian de opinión con el tiempo y quieren formar sus familias y quedarse permanentemente. Este derecho debe ser reconocido. Los esquemas de migración circular deben basarse en incentivos, no en obligaciones, y deben reconocerse los derechos humanos, especialmente el derecho a vivir con la propia familia. El regreso a los países de origen puede que sólo sea realista cuando se produzcan cambios importantes (reforma del suelo, reducción de la corrupción y mejora de la infraestructura económica) que proporcionen una posibilidad real de sustento aceptable. La migración circular no aportará por sí sola tales cambios. Tiene que estar estrechamente coordinada con una serie de estrategias internacionales y nacionales vinculadas con la cooperación para el desarrollo, el comercio justo, la inversión, el gobierno y la prevención de conflictos.

La dimensión del género

Los responsables de la elaboración de políticas también tienen que tener en cuenta las diferencias de puntos de vista y necesidades según el género de las personas. Cerca de la mitad de los emigrantes son mujeres. En muchos flujos migratorios las mujeres son mayoría. La migración está sesgada sexualmente en el sentido de que los patrones de contratación y empleo a menudo asignan papeles concretos a hombres y a mujeres. Las emigrantes tienden a concentrarse en sectores mal remunerados y mal regulados en los que pueden sufrir elevados niveles de explotación, como es el caso del trabajo doméstico, la agricultura, las industrias de servicios y la industria manufacturera. Entre los casos extremos se encuentran la trata de blancas y el sector del sexo. Incluso las mujeres emigrantes altamente cualificadas tienden a ser canalizadas hacia “trabajos de mujeres” como en enfermería y secretaría. Los hombres se pueden concentrar en trabajos peligrosos y con altos niveles de esfuerzo físico, como es el caso de la construcción, la minería y la marinería. Las normas y

procedimientos de emigración a menudo se basan principalmente en la situación de los emigrantes masculinos, viendo a las mujeres como meras dependientes de éstos, a pesar de su activo papel económico.

La emigración también tiene efectos profundos sobre los papeles de género y las situaciones familiares en las regiones de origen. La partida de miembros femeninos y masculinos de la familia puede requerir la adopción de nuevas formas de toma de decisiones y de acciones para los miembros de la familia que se quedan en el país de origen. Además, puede tensar las relaciones tradicionales entre hombre y mujeres e hijos y progenitores.

Las asociaciones de emigrantes y demás OSC tienen que prestar especial atención al asunto del género en la emigración y garantizar que no se ningunean los intereses y necesidades de las mujeres. Es necesario escuchar las voces de las mujeres emigrantes, especialmente a través de las muchas asociaciones que han establecido. Al mismo tiempo, no se deben ignorar los intereses de la parte que queda detrás. Se deben considerar las necesidades e intereses especiales de los niños y jóvenes afectados por la emigración. Una exigencia fundamental de las OSC debe ser el derecho de los miembros de la familia a vivir juntos cómo y dónde deseen. Los Gobiernos de los países emisores y receptores de emigrantes así como las agencias internacionales deben ser receptivos a estas demandas. Las mujeres y los jóvenes pueden tener ideas específicas sobre el desarrollo y sobre cómo la emigración puede contribuir a él, por lo que se deben tener en cuenta apropiadamente.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos y las agencias internacionales

En este apartado consideraremos las sugerencias para mejorar la coherencia y la coordinación políticas a diferentes niveles de gobierno que deberán ser discutidas posteriormente durante la sesión (intercambio de puntos de vista, ejemplos de buenas prácticas).

A fecha de hoy, el punto de vista de los gobiernos del norte ha sido principalmente actuar unilateralmente o, en el mejor de los casos, bilateralmente con los gobiernos del sur e incluir a las OSC (especialmente a las asociaciones de emigrantes) solamente como un socio de “segunda clase” o limitado, como en el caso de los programas de co-desarrollo. Existe un gran abanico de organizaciones de emigrantes debido a los contextos políticos que pueden limitar el tipo de sociedad civil o de actividad sindical. Por ejemplo, en Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Singapur y Malasia la organización de la sociedad civil se ha llevado a cabo de manera importante gracias a la organización de emigrantes retornados a sus países de origen. Todavía las organizaciones de emigrantes y las OSC están luchando para convertirse en agentes estratégicos y socios políticos a diferentes niveles del gobierno. Su capacidad organizativa está aumentando su alcance, grado de institucionalización y otorgamiento de poderes a escala local, nacional y transnacional. Las asociaciones de emigrantes suelen tener una función doble; proporcionan un apoyo concreto a los emigrantes en una variedad de situaciones y actúan como organizaciones defensoras para exigir derechos para los emigrantes. Las estrategias para “movilizar a las diásporas” e implicar a los emigrantes en el desarrollo añaden una tercera función, la de socios activos en esfuerzos de desarrollo transnacionales. No obstante, las asociaciones de

emigrantes no permitirán que se las instrumentalice; solamente adoptarán este último papel si es compatible con las funciones originales de apoyar a los emigrantes y de defender sus derechos. Promover iniciativas de desarrollo en los países de origen y dotar a los emigrantes con voz pública en el espacio transnacional son extensiones del papel tradicional de las asociaciones.

Desafortunadamente, las OSC y las organizaciones de emigrantes a menudo son deliberadamente excluidas de las principales discusiones bilaterales o multilaterales sobre emigración (p. ejem. en el Proceso de Bali en Asia o en las Consultas Intergubernamentales sobre Políticas de Asilo, Refugiados y Emigración). Al dejar voces importantes fuera de las discusiones, el peligro es que cualquier respuesta política resultante esté condenada a una implementación potencialmente abusiva, heterogénea e insostenible en el caso de que no fracase.² Esta actitud ignora que las ONG y las organizaciones de la sociedad civil son socios esenciales y bastante prácticos para los estados en materia de programación de la emigración en todo el mundo, y comparten con los estados ciertos objetivos críticos, amplían recursos, ofrecen una presencia geográfica sin igual, flexibilidad, economía y, lo que es más exclusivo, la bien merecida confianza de los emigrantes en todas partes.³

Las movilizaciones masivas de emigrantes como las ocurridas en los Estados Unidos en 2006 demostraron la vigencia de esta afirmación. La creación de la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (NALACC) en febrero de 2004 es un ejemplo de las iniciativas para defender los derechos de los emigrantes, pero debido a su amplio espectro también podría ser vistas como un paso hacia la construcción de una sociedad civil transnacional. NALACC es una red de más de 75 organizaciones dirigidas por inmigrantes latinoamericanos y caribeños en los EE.UU. cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de sus comunidades, tanto las residentes en los EE.UU. como las de sus países de origen. Su tarea principal, de la forma en la que están concebida, es “construir una capacidad de liderazgo transnacional y aumentar la participación cívica de los inmigrantes, de modo que éstos puedan defender eficazmente las políticas públicas que tratan las causas principales de la emigración, así como abordar los desafíos afrontados por los inmigrantes de los Estados Unidos”. En la actualidad NALACC está centrada en los esfuerzos que podrían conducir a la reforma de las políticas de inmigración de los EE.UU. con el fin de hacerlas más humanas y eficaces.

Los grupos de la sociedad civil han comenzado a trabajar más estrechamente con los sindicatos, quienes tradicionalmente habían esquivado el asunto de los derechos de los emigrantes, ya que los sindicatos han comenzado a ver a los emigrantes no como una amenaza para los empleos domésticos sino como una clase importante de trabajadores que organizar para mejorar sus condiciones laborales. Por ejemplo, el Congreso de Sindicatos Malayos ha comenzado una campaña más activa por los derechos de los trabajadores inmigrantes en un país profundamente xenófobo.

A escala nacional existen también algunos ejemplos de buenas prácticas de participación de las comunidades de emigrantes y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas migratorias. Por ejemplo en Argentina han participado en la discusión y la aprobación de la nueva ley de inmigración y están

² Discusiones en línea GFMD CSD, Amnistía Internacional

³ Discusiones en línea GFMD CSD, Comisión Internacional Católica de Migraciones

controlando su cumplimiento. Esto ha supuesto una asociación eficaz para iniciar una nueva aproximación a las políticas de inmigración en el país.⁴ Tales tipos de asociaciones, no sólo implican a las autoridades (locales), las diásporas y otros agentes de la OSC, sino que también al sector privado. Además, deben ser desarrolladas para garantizar que los planes de desarrollo del país incorporen el componente migratorio.⁵

Existen ejemplos de colaboración mundial horizontal entre asociaciones de emigrantes como el Foro Social Mundial de las Migraciones, que ha sido concebido como un espacio abierto y plural de encuentro, intercambio de experiencias y discusión entre las OSC que luchan por la defensa de los derechos de los emigrantes y la construcción un nuevo orden mundial mejor. El primer foro se desarrolló en 2005 en Porto Alegre, Brasil. El segundo tuvo lugar en España en junio de 2006 y participaron 870 organizaciones de 53 países. Estos esfuerzos de constitución de redes abren caminos para que las OSC consigan tener voz en los debates sobre políticas globales de emigración y desarrollo.

Existen muchos ejemplos de asociación entre asociaciones de emigrantes y Gobiernos de los países emisores de emigrantes. El programa Tres por Uno (3x1) de México, diseñado para maximizar las remesas colectivas, ha sido considerado un paradigma de "buenas prácticas" (en Tres por Uno las transferencias de las asociaciones de nacionales mexicanos en los Estados Unidos se corresponden con unos compromisos iguales por parte de las autoridades municipales, estatales y federales). Sin negar la contribución de Tres por Uno a las obras públicas y al fortalecimiento de lazos transnacionales, se debe observar que los proyectos apoyados a través de esta iniciativa hasta ahora no han obtenido grandes resultados en desarrollo económico. Por ejemplo, Zacatecas es el estado mexicano donde se lanzó el programa 3x1 y donde ha obtenido mayor éxito (en términos de calidad y cantidad); sin embargo, Zacatecas es también uno de los estados más subdesarrollados en términos de desarrollo, y tiene problemas de despoblación y de abandono de las actividades productivas en el 80 por ciento de sus municipios.

En el periodo de los programas de trabajo temporal de extranjeros (de los 60 a principios de los 70), se alcanzaron una serie de acuerdos bilaterales entre los Estados contratantes de mano de obra y los Estados proveedores: por ejemplo, Alemania y Países Bajos con Turquía y Marruecos. Estos acuerdos regularon la contratación, las condiciones de empleo y los derechos de seguridad social. Aunque a menudo restringían los derechos de los trabajadores, proporcionaron un status de residencia y empleo legales así como protección a los trabajadores. Tales acuerdos fueron terminados unilateralmente por los Estados receptores en 1973/74. En las olas más recientes de migración laboral, ninguno de los Estados receptores de emigrantes está dispuesto a firmar tales acuerdos, aparentemente porque no vieron la necesidad de hacer concesiones de derechos a los trabajadores emigrantes ni a sus países de origen.

Se han hecho intentos para introducir instrumentos legales internacionales para proteger los derechos de los trabajadores emigrantes. Los más importantes son las *Convenciones N° 97 de 1949 y N° 143 de 1975 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)*, y la *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los*

⁴ Pablo Ceriani, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina,

⁵ Discusiones en línea GFMD CSD, The Hague Process on Refugees and Migration.

Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias de 1990. Estos instrumentos podrían tener gran importancia para mejorar la situación de los emigrantes en todas las etapas del proceso migratorio (siempre y cuando los estados estuvieran dispuestos a firmarlos e implementarlos). Desafortunadamente este no es el caso. El instrumento más importante, la Convención de Naciones Unidas de 1990, no entró en vigor hasta 2003 porque pocos estados estaban dispuestos a ratificarlo. Incluso hoy en día, solamente 34 Estados lo han firmado, y se trata casi exclusivamente de países de envío de emigrantes. La desgana para avanzar hacia una regulación mundial de la migración es debida principalmente al temor de los países destinatarios de emigrantes a que la regulación aumente los costes de la mano de obra inmigrante y a que deban soportar obligaciones sociales.

El sector empresarial se ha beneficiado considerablemente de la emigración, la cual ha aportado una cadena de suministro de mano de obra poco cualificada para satisfacer sus necesidades y reducir los costes laborales en los países receptores de emigrantes. Es más, la emigración en sí misma ha abierto muchas oportunidades de negocio, como el envío de remesas, transporte y telecomunicaciones. No obstante, los principales beneficiarios de estas oportunidades han sido las empresas internacionales radicadas en los países del norte. De esta manera surgen muchas preguntas relativas a la responsabilidad social, dado que algunos sectores de los países receptores, particularmente los grupos competidores de trabajadores locales, se han visto afectados negativamente. Aparte de los ejemplos de “buenas prácticas” en este campo (p. ejem. implicación de las empresas sudafricanas en las discusiones políticas sobre ratificación de las convenciones de la OIT para proteger a los trabajadores), este asunto ilustra cómo la migración debe ser vista en el contexto de los problemas y desafíos creados por la reestructuración global del capital.

Los estados del sur (al igual que los del norte), han adoptado un enfoque eminentemente instrumental de la migración. En los primeros años el principal objetivo eran los desempleados y los tenidos por potencialmente subversivos (a menudo con el fin de reducir las disensiones políticas y étnicas y evitar cambio en el país emisor de emigrantes). Más recientemente, el énfasis se ha situado sobre el desarrollo provocado por las remesas. Esta vía de “desarrollo” seguida por muchos países exportadores de emigrantes como Filipinas, Marruecos y México, no sólo distorsiona la noción real del desarrollo, sino que genera una creciente dependencia en las remesas y, a largo plazo, se vuelve insostenible. No obstante, los elaboradores de políticas del sur están comprendiendo cada vez mejor que los enfoques de migración y desarrollo requieren la implicación activa de los propios emigrantes. Esto solamente puede ser logrado a través de medidas que defiendan y apoyen a sus ciudadanos en el extranjero y que creen los canales necesarios para su participación en la política del país de origen. Los ciudadanos en el extranjero ahora están siendo vistos como una diáspora valiosa que puede contribuir al desarrollo, mantenimiento de la identidad nacional y apoyo de los intereses políticos y económicos del país natal. Los emigrantes han sido redefinidos como “héroes del desarrollo” y los gobiernos apoyan las asociaciones políticas y culturales, los bancos de desarrollo y las redes diseñadas para implicar a la diáspora en los esfuerzos de desarrollo. La manera más importante de reconocimiento de la diáspora ha sido incluirla en los procesos políticos domésticos permitiendo la existencia de la doble nacionalidad así como manteniéndoles su derecho a votar. Esto es una tendencia seguida por la mayoría de los países emisores de emigrantes y, a su vez, contribuye a otorgar poderes a los emigrantes y a sus asociaciones.

Hasta hace poco la emigración no era considerada un asunto mundial en el campo internacional. En 1994, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (El Cairo), los estados emisores de emigrantes solicitaron el establecimiento de un diálogo intergubernamental sobre este aspecto, pero esta propuesta recibió muy poco apoyo por parte de los países receptores de emigrantes. Desde entonces se ha producido un aumento gradual de la aceptación de la necesidad de cooperar, como se demuestra mediante los distintos simposios, conferencias y procesos consultivos regionales apoyados por agencias de la ONU (OIT, PNUD, ACNUR, UNCTAD, etc.) y otras agencias internacionales como la OIM. Hasta 2003 la emigración no entró en las políticas internacionales a través de su establecimiento por parte de la Secretaría General de las Naciones Unidas de la Comisión Global sobre Migración y Desarrollo. A esto le siguió en 2006 el Diálogo a Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en la Asamblea General de Naciones Unidas, con la participación de delegaciones de más de 130 países (47 estados y 40 viceministros). Sin lugar a dudas, las conclusiones generales del diálogo a alto nivel son un gran paso hacia delante para colocar el tema de la migración y el desarrollo en la orden del día internacional de los estados. Sin embargo, el diálogo a alto nivel también mostró los diferentes enfoques y contrastes sobre el énfasis que se debe dar a los principales aspectos de la agenda, particularmente entre los países del norte y del sur.

Por último, es necesario mencionar que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como arquitectos principales de las políticas de ajuste estructural implementadas en los países del sur, han sido unos participantes activos en el debate sobre migración y desarrollo. En particular, el Banco Mundial y las agencias financieras regionales como el Banco de Desarrollo Interamericano han estado promoviendo activamente el “desarrollo basado en remesas”. Sus posiciones en el debate difieren en muchos aspectos de los puntos de vista de las agencias de Naciones Unidas y de la OIM.

Preguntas claves

Las organizaciones de la sociedad civil necesitan abordar un amplio abanico de preguntas:

Cuestiones de principios y objetivos

1. ¿El nuevo énfasis sobre migración y desarrollo es un objetivo clave de propio derechos?, o bien ¿Es una estrategia legitimante de las agendas de los estados destinatarios de emigrantes sobre seguridad y control de la migración?
2. ¿Qué pasos son necesarios para lograr el reconocimiento de los diversos intereses de los distintos intérpretes con el fin de que exista una cooperación sincera?
3. ¿Qué enfoques concretos existen para vincular migración con desarrollo? ¿Hasta donde se han supervisado y evaluado adecuadamente? ¿Qué lecciones podemos aprender de ellos?

Preguntas de acciones y métodos

4. ¿Cómo se puede mejorar la cooperación de los Gobiernos, los emigrantes y la sociedad – dentro de los países, entre los países del sur y a lo largo de la división norte-sur (a escala regional e internacional)?
5. ¿Cómo se puede mejorar la coherencia política entre las metas de desarrollo de los países emisores y

las políticas de migración de los países receptores y emisores?

6. ¿Bajo qué condiciones se podrían considerar las experiencias de los vínculos entre migración y desarrollo positivas y transferibles a otras regiones y situaciones?
7. ¿Cómo la coordinación entre las agencias y los organismos con responsabilidades sobre economía, desarrollo, sociedad, trabajo y derechos humanos (ECOSOC, Banco Mundial, OIT, PNUD, UNIFEM, UNFPA, Consejo de Derechos Humanos, IOM, OMC) puede mejorar la coherencia política sobre asuntos relacionados con la política migratoria mundial y el desarrollo, y en apoyo de los correspondientes programas políticos nacionales, incluyendo el trabajo decente y la consecución de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio"?
8. ¿Qué papel deberían desempeñar las instituciones académicas y de investigación para lograr enfoques coherentes y la coordinación sobre la migración y el desarrollo?
9. ¿Cómo se puede lograr que haya coherencia política y colaboración en la política mundial de migración y desarrollo a escala internacional?
10. ¿Qué alianzas de las OSC se pueden construir para mejorar las actuaciones sobre los derechos humanos y laborales de los emigrantes?

Informe revisado por:

Nisha Varia (Human Rights Watch, Estados Unidos), Chidi King (Public Services International, Francia), Rebecca Smith (National Employment Law project, Estados Unidos), Pablo Ceriani (Centro de Estudios Legales Y Sociales, Argentina), Cecilia Jimenez (Geneva Forum for Philippine Concerns, Suiza).

Los puntos de vista presentados aquí no representan los de la Fundación Rey Balduino. Este informe ha sido preparado por Raúl Delgado Wise y Stephen Castles a base de la nota de concepto desarrollada por la Fundación Rey Balduino, y incorpora algunas conclusiones de las discusiones en línea que fueron organizadas del 14 de mayo al 3 de Junio para preparar el Día de la sociedad civil. Este informe ha sido revisado por las personas mencionadas arriba para garantizar que incluya los puntos de vista de los diferentes actores de la sociedad civil. El objetivo es de informar y facilitar las discusiones durante la primera reunión del Foro Mundial sobre migración y desarrollo. Es basado en diversas fuentes y no pretende ser exhaustivo. Cualquiera reproducción de este documento, parcial o entera, debe citar la fuente.

El Día de la Sociedad Civil es organizado a solicitud y con el apoyo del gobierno belga. Este evento también es apoyado financieramente por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la Fundación Rey Balduino, los gobiernos de Suecia y Noruega y la Ford Foundation.