

El nexo entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas¹

*Ninna Nyberg Sørensen**

Nicholas Van Hear

Poul Engberg-Pedersen

Las migraciones y el desarrollo se relacionan de numerosas maneras: mediante las estrategias de sustento y supervivencia de las personas, hogares y comunidades; los envíos de cantidades de dinero importantes y a menudo bien dirigidas; las inversiones y las actividades de sensibilización de las diásporas y de las comunidades transnacionales; y mediante la movilidad internacional relacionada con la integración global, la desigualdad y la inseguridad.

Hasta hace poco tiempo, la cuestión migratoria y el desarrollo eran contemplados como pertenecientes a ámbitos políticos separados, quedando marcados por planteamientos de gestión diferentes que dificultaban la coordinación nacional y la cooperación internacional. Los centros de decisión política no han sido los mismos, por lo que han presentado a menudo objetivos enfrentados. El control de los flujos de

¹ Este artículo pertenece al libro *The Migration-Development Nexus*, Nicholas Van Hear y Ninna Nyberg Sørensen (Eds.), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas, Ginebra, 2003. Se cuenta con autorización para su reproducción.

* Ninna Nyberg Sørensen y Nicholas Van Hear, miembros del Centro de Investigación para el Desarrollo, Copenhague, Dinamarca. Poul Engberg-Pedersen fue director del Centro de Investigación para el Desarrollo, Copenhague, Dinamarca, y actualmente es consultor del Banco Mundial. Traducción: Eric Jalain.

inmigración a la Unión Europea y a otros países de la OCDE sigue siendo una cuestión de máxima prioridad para las autoridades migratorias, de igual manera que la integración de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad en general. Por otro lado, las organizaciones de desarrollo pueden albergar temores de que la consideración de la cuestión migratoria se convierta en una amenaza para los objetivos de sus programas. Si se logra satisfacer los intereses a corto plazo de la política migratoria, ¿se podrá en tal caso alcanzar los objetivos a largo plazo de reducción de la pobreza global? ¿Acaso se puede establecer una auténtica colaboración con los países en desarrollo cuando el principal objetivo político europeo en el ámbito migratorio consiste en cortar el flujo de inmigrantes?

Aunque puede haber buenas razones para separar algunas iniciativas, en términos generales el mantenimiento de políticas contradictorias resulta siempre costoso e improductivo. Y lo que es más importante: el refuerzo mutuo entre políticas ofrece un potencial inusitado mediante la utilización constructiva de actividades e intervenciones comunes a los ámbitos de migración y de desarrollo, que pueden así lograr avances positivos para la reducción de la pobreza, la prevención de conflictos violentos y la movilidad internacional.

Este análisis político explora las dimensiones y posibilidades positivas de la relación entre migraciones y desarrollo. Examina las relaciones entre migración, diásporas de refugiados, desarrollo y conflicto desde la premisa de que la coordinación de políticas en estos ámbitos debe ser reconocida como un elemento de desarrollo.

Aun admitiendo que las políticas de migración y de desarrollo puedan tener propósitos y justificaciones diferentes, los gestores políticos tienen mucho que ganar adoptando una perspectiva de los migrantes como factor de desarrollo. Partiendo del objetivo de una mayor coherencia política, y con la lucha contra la pobreza como prioridad general, el análisis apunta a opciones de actuación en tres ámbitos:

- apoyar a países vecinos que reciben y albergan a inmigrantes y refugiados;
- partir del potencial de desarrollo de los propios migrantes;
- lograr que los programas de cooperación y los de migración trabajen el uno con el otro, en vez de uno contra otro.

La intervención en estos tres ámbitos adquiere coherencia a partir de dos grandes principios: el objetivo primordial de la cooperación para el desarrollo es la lucha contra la pobreza, y las políticas migratorias hacia los países de origen deben orientarse a fomentar las condiciones que permitan a la gente quedarse en su tierra, más que pretender evitar la afluencia de inmigrantes.

Introducción: la agenda política emergente

La relación entre migraciones y desarrollo es un área fuertemente politizada y marcada por planteamientos de gestión diferentes que dificultan la coordinación nacional y la cooperación internacional. Los responsables de cooperación albergan temores de que la consideración de la cuestión migratoria se convierta en una amenaza para los objetivos esenciales de sus programas. Si se logra satisfacer los intereses a corto plazo de la política migratoria, ¿se podrá en tal caso alcanzar los objetivos a largo plazo de reducción de la pobreza global? ¿Acaso se puede establecer una auténtica colaboración con los países en desarrollo cuando el principal objetivo político europeo consiste en atajar la inmigración ilegal?

El control de los flujos de migración hacia la Unión Europea y hacia otros países de la OCDE sigue siendo una cuestión de máxima prioridad para las autoridades migratorias, de igual manera que la integración de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad en general, junto a la ampliación de la cooperación con los países en desarrollo origen de la emigración. La movilidad internacional de trabajadores altamente cualificados se ha convertido hoy en día en una cuestión política importante, y se está avanzando en la formulación de medidas migratorias orientadas a facilitar la movilidad de estos trabajadores para que tanto los países de destino como los de origen salgan beneficiados. Entre los instrumentos políticos considerados destacan el codesarrollo, la migración selectiva y la migración temporal.

Aunque la proporción de gente que vive en países en los que no ha nacido se mantiene más o menos constante desde las tres últimas décadas, las características de los conflictos violentos han cambiado globalmente, afectando con severidad a los países en desarrollo que han de afrontar una creciente llegada de refugiados y problemas relacionados con su situación y con la prolongada duración de los conflictos.

Los efectos del desarrollo sobre la migración son diversos, al igual que los efectos de la migración en el fomento o freno del desarrollo local. En la medida en que, por naturaleza propia, la relación entre migración y desarrollo trasciende fronteras nacionales, requiere también análisis transnacionales, cooperación interestatal y a veces incluso cooperación entre las poblaciones inmigrantes y los gobiernos locales. Las consideraciones en torno a las relaciones, existentes y potenciales, entre migración y desarrollo conducen a plantearse preguntas fundamentales sobre los migrantes, la naturaleza de sus desplazamientos y los efectos de los mismos en las estructuras socioeconómicas y políticas de los lugares de origen y de destino.

El análisis que sigue a continuación explora los conflictos de intereses en las relaciones entre migración y desarrollo, y valora si (y cómo) pueden éstos reconciliarse. Esta es la clave para evitar conflictos de intereses así como efectos conflictivos en las relaciones entre cooperación para el desarrollo y migración.

En el próximo apartado se exponen las relaciones entre pobreza, conflicto y emigración, subrayando las causas y efectos y los prejuicios convencionales al respecto, para concluir con un debate sobre la movilidad como parte integrante de las estrategias de subsistencia de las personas en los países en desarrollo. Posteriormente se exploran las dimensiones positivas y las posibilidades de las relaciones entre migración y desarrollo, y se ofrece una panorámica de las potencialidades propias de las prácticas transnacionales de las diásporas migratorias. Ahondando más explícitamente en la confluencia entre migración y desarrollo, el siguiente epígrafe identifica tres tipos de esquemas de relación entre estos dos ámbitos, presentes en el discurso actual sobre los mismos. En el último apartado se investigan las contradicciones que surgen en la asignación de la ayuda para el desarrollo y de la asistencia humanitaria a los países en desarrollo, apuntando a nuevos ámbitos de actuación. Éstos son recogidos en la conclusión, que sugiere líneas de intervención interrelacionadas en los ámbitos de migración y desarrollo, coherentes con la lucha contra la pobreza y con el fomento del potencial de desarrollo de los migrantes.

Pobreza, conflicto y migración

El tópico de que los pobres están emigrando del Sur al Norte carece de fundamento. La mayor parte de los flujos migratorios se da

entre países en desarrollo, más que entre éstos y el mundo desarrollado: es el caso de las migraciones causadas por problemas económicos o por conflictos. Los más pobres entre los pobres, es decir, 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día, carecen de los contactos y recursos necesarios para emprender desplazamientos intercontinentales. Ni siquiera los casi 3.000 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día, y que representan la mitad de la población mundial, llegan a constituir el grueso de los migrantes internacionales ni de los refugiados en busca de asilo. Incluso los migrantes procedentes de hogares pobres suelen ser los miembros con más recursos de los mismos, que son animados a emigrar al Norte. A pesar de estas aclaraciones previas, no cabe duda que existen relaciones importantes y complejas entre pobreza, conflicto y migración.

Causas de la emigración

La enorme desigualdad entre los países más ricos y los más pobres persiste. La proporción de ingreso real *per cápita* entre unos y otros ha pasado del 10 a 1 de 1900 al 60 a 1 de 2000. Estas disparidades de nivel de vida entre países y la falta de expectativas de desarrollo en las regiones más pobres son las raíces de gran parte de la migración. Tales factores también agravan la violencia de los conflictos y la situación de abuso de los derechos humanos propias del desgobierno, que se han convertido en claves que promueven el desplazamiento de refugiados; no es ninguna coincidencia que los países con conflictos de poder sufran a menudo graves dificultades económicas.

Gran parte de la migración actual comparte una situación de pobreza, pero esta no es la causa directa de la misma. Los más pobres entre los pobres carecen de los recursos y de la red de contactos necesarios para emigrar. Los migrantes internacionales no suelen por ello proceder de lugares pobres y aislados que permanecen desconectados de las relaciones globales, sino más bien de países o regiones que están experimentando un cambio acelerado debido a su incorporación en las redes globales de comercio, información y producción. El desarrollo, en vez de contener la presión migratoria, puede al contrario, en el corto plazo, estimular la migración, pues eleva las expectativas de la gente y mejo-

ra los recursos de movilidad necesarios. De esta manera la emigración no sólo se debe a la falta de desarrollo económico, sino también al propio desarrollo.² Las comunidades y países pobres y en conflicto tal vez sean la fuente principal de refugiados, pero normalmente estos migrantes forzados necesitan también ciertos recursos para desplazarse.

Efectos de la emigración

Los efectos de la emigración en el desarrollo de sus regiones de origen pueden ser tanto positivos como negativos. Según los niveles de ingresos que puedan lograr los inmigrantes en los países de destino, su contribución al desarrollo de sus países de origen puede resultar lógicamente más o menos significativa. En el ámbito familiar, la emigración puede elevar notablemente los ingresos domésticos, mejorando los niveles familiares de alimentación, salud, vivienda y educación. Estos efectos positivos pueden extenderse a toda la comunidad y a la sociedad en general, evitando el declive de las poblaciones rurales o incluso el colapso de la economía nacional. En el ámbito comunitario, las asociaciones de inmigrantes locales (AIL) en el extranjero pueden convertirse en plataformas para un desarrollo significativo de las condiciones de salud local, educación, saneamiento e infraestructuras en sus comunidades de origen, beneficiando tanto a los hogares de los emigrantes como a los demás. Pero por otra parte, la emigración también puede tener efectos negativos en su comunidad de origen si la partida al extranjero de sus miembros más productivos reduce significativamente su fuerza de trabajo. Además, la inyección de dinero procedente de la emigración puede tener efectos inflacionarios en la economía local, especialmente en los precios del suelo y de los bienes inmuebles.

Los desplazamientos de refugiados también tienen efectos en el desarrollo. Al igual que la emigración económica, la fuga de refugiados supone para el país de origen una pérdida de fuerza de trabajo, de trabajadores cualificados y de capital. Asimismo, si bien por un lado el exilio detrae al país de origen fuerza de trabajo y formación técnica, abre

² Jonas Widgren y Philip Martin, "Managing Migration: The Role of Economic Instruments", en Nicholas Van Hear y Ninna Sørensen (Eds.), *The Migration-Development Nexus*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas, Ginebra, 2003.

por otra parte la posibilidad de que los refugiados capaces de encontrar empleos que dejen márgenes de ingresos suficientes envíen dinero a sus hogares. Pero aquellos acogidos por países en desarrollo tendrán menores ingresos, y por lo tanto podrán enviar menos dinero que los que logren asilo en países más prósperos.

La llegada en masa de refugiados (habitualmente en los países vecinos al de origen) puede tener, en el corto plazo, efectos perjudiciales, especialmente debido al brusco sobreesfuerzo al que se ven sometidos los recursos del país de acogida. Pero en el largo plazo, los efectos de estas llegadas en masa pueden tornarse beneficiosos, en particular en términos de capital económico, humano y social que aportan consigo los recién llegados.³

Entre los efectos positivos y negativos que pueden acompañar a los movimientos migratorios y de refugiados se incluyen: cambios en los mercados locales de alimentación, vivienda, suelo, transporte y otros bienes, servicios y recursos; cambios en los mercados laborales locales; cambios en la economía y sociedad local debido a la llegada de asistencia humanitaria; demandas de asistencia sanitaria, educación y otros servicios; cambios demográficos y efectos relacionados con la salud, la mortalidad y las enfermedades; efectos en las infraestructuras y cambios ecológicos y del entorno. Estas influencias se hacen sentir, por un lado, en las comunidades de origen de los emigrantes y refugiados, tanto cuando parten como cuando retornan, y por otro lado también en las comunidades de destino.

Envíos y retorno

Los emigrantes influyen en el desarrollo de sus países de origen mediante los recursos y sumas de dinero que envían o que traen consigo en su retorno. Sin embargo estos recursos no se distribuyen equitativamente. Además la relación entre los migrantes y refugiados que permanecen en el extranjero enviando dinero y los que deciden retornar o son repatriados puede ser fuente de tensiones. Los envíos de dinero constituyen un recurso importante para numerosos hogares en los

³ Karen Jacobsen, "Livelihoods in Conflict: The Pursuit of Livelihoods by Refugees and the Impact on the Human Security of Host Communities", *Ibidem*.

países en desarrollo y, puesto que fluyen de persona a persona, pueden tener un impacto más directo que otros flujos de recursos. Pero, como ya se ha apuntado, los beneficios de estos envíos son selectivos. Aunque no siempre, tienden a llegar a los hogares más desahogados, en las comunidades con más recursos de los países en mejor situación de desarrollo, puesto que tales hogares, comunidades y países suelen ser la principal fuente emigración.

En sociedades que sufren conflictos o situaciones posbélicas, el cuadro es más complejo. Los envíos de dinero del extranjero ayudan a las familias a sobrevivir durante los conflictos y permiten el sostenimiento de comunidades en crisis, tanto en los países de origen de emigración como en los países vecinos que acogen a refugiados. Así, estos envíos constituyen potencialmente un importante recurso para la rehabilitación y reconstrucción posbélicas. Pero de nuevo se trata de un recurso selectivo, pues tales transferencias de riqueza llegan a un número relativamente reducido de hogares. Y a la vez, a veces estos envíos y otras transferencias, así como las presiones políticas internacionales ejercidas por las diásporas, pueden influir en la perpetuación de los conflictos o crisis que acosan a estas familias y comunidades, en caso de orientarse a favor de las facciones armadas en conflicto.

El retorno de los emigrantes y refugiados también puede convertirse en un apoyo sustancial para el desarrollo y reconstrucción de sus países de origen, sobre todo en cuanto al capital financiero, humano y social que suelen traer consigo; no obstante se plantea el dilema de que el retorno migratorio reduce el flujo de dinero enviado al país de origen. De forma similar, si la resolución de un conflicto o de una crisis viene acompañada de la repatriación masiva de refugiados, las fuentes de envíos también disminuyen, incrementando tal vez la posibilidad de futuras inestabilidades y conflictos. En este sentido, esto puede convertirse, incluso, en un argumento contra las repatriaciones masivas.

Movilidad y estrategias de subsistencia

El motor de la mayor parte de los movimientos migratorios es la búsqueda de una subsistencia mejor y más segura. Cuando peligra la supervivencia, una estrategia básica consiste en irse a otra parte. El concepto de subsistencia remite a los medios y estrategias utilizados para con-

servar y sustentar la vida. Los medios son los recursos y activos atesorados a los que cierta gente tiene acceso. Las estrategias están vinculadas a las instituciones sociales, como por ejemplo parentela, familia, comunidad y otras redes sociales que favorecen y apoyan diversas formas de subsistencia. Así, salir a la búsqueda de sustentos temporales puede considerarse una estrategia de lucha contra la pobreza, en la cual la economía familiar centraliza los recursos dispersos en el espacio.

La gente que habita entornos conflictivos busca vías de subsistencia diferentes a la que vive en condiciones más estables y pacíficas. Los refugiados y las personas desplazadas en el interior de zonas en conflicto están expuestos a riesgos que amenazan su subsistencia. Sus objetivos más inmediatos consisten en protegerse personalmente de la violencia, las amenazas o la intimidación; reducir su vulnerabilidad económica e inseguridad alimenticia; encontrar un lugar donde instalarse y localizar a los familiares perdidos.⁴

Si bien queda demostrado que el desplazamiento de poblaciones beneficia al desarrollo local en tiempos de conflicto o de deterioro de la situación económica, en cambio las políticas migratorias restrictivas pueden menguar tales beneficios. Las políticas de desarrollo orientadas a poblaciones sedentarias, o cuyo objetivo sea el de la contención de la migración, también pueden frustrar tales progresos. Hace falta por lo tanto un reconocimiento mucho más firme de que la movilidad representa una parte importante de las estrategias de la gente en la diversificación de sus medios de vida.

Los migrantes, un recurso para el desarrollo

Durante el siglo XIX y hasta comienzos del XX, las migraciones eran consideradas por lo general recursos para el desarrollo tanto de los países de origen como de los de destino. Pero en el último cuarto del siglo XX, las personas que han emigrado de países en desarrollo hacia países desarrollados han sido percibidas por estos últimos como un problema que necesita ser regulado, principalmente mediante controles migratorios más estrictos. La libre circulación de capital, bienes y servicios ha

⁴ *Ibidem.*

resultado mucho más profunda y global que la de la fuerza de trabajo.⁵ Las instituciones y sistemas político-económicos internacionales han dejado escaso margen a las iniciativas de movilidad laboral y a los flujos de dinero de los migrantes.⁶

La constatación de ciertos factores obliga a una reconsideración del papel desempeñado por los migrantes en el desarrollo. Para empezar, la cuantía del dinero enviado por los emigrantes y refugiados puede suponer hasta el doble de la cifra de ayuda internacional, y este dinero llega a los necesitados de forma igual o incluso más directa, tanto en los países que sufren luchas de poder como en los más estables. En segundo lugar, las diásporas de migrantes desarrollan ciertas prácticas transnacionales (cooperación, inversiones, intercambios culturales y apoyo político) que afectan directamente a la cooperación internacional para el desarrollo. En tercer lugar, tanto las empresas privadas como las públicas de los países desarrollados reconocen su dependencia, inmediata y también a largo plazo, de la fuerza laboral de los inmigrantes, dotados cada vez de una más variada y compleja formación. Por último, un número creciente de Gobiernos de los países de origen de emigración confirma que las diásporas en el extranjero pueden impulsar desde ahí el desarrollo nacional, así como dotar a sus emigrantes de derechos, protección y reconocimiento. Si las diásporas se consideran recursos para el desarrollo, y se buscan las relaciones entre la cooperación y las actividades transnacionales de los migrantes, es posible analizar e integrar algunos de estos asuntos.

Diásporas y actividades transnacionales

En sentido amplio se entiende por diáspora la dispersión de la población en diversos destinos fuera de su país natal, y por prácticas transnacionales las actividades llevadas a cabo por tales poblaciones. Existen varios factores que determinan que los inmigrantes se integren en su sociedad de destino o que regresen a su país de origen. Por otro lado hay evidencias de que integración y retorno no tienen por qué excluir-

⁵ Peter Stalker, "Migration Trends and Migration Policy in Europe", *Ibidem*.

⁶ Henrik Olesen, "Migration, Return and Development: An Institutional Perspective", *Ibidem*, y Widgren y Martin, 2003, *op. cit.*

se mutuamente, sino que son más bien dos tipos de prácticas transnacionales. La integración puede influir a menudo en un mayor grado de implicación con el país de origen, de la misma manera que pueden hacerlo también las actitudes y medidas de los Gobiernos de origen para con los expatriados.

Diversas políticas, controles y sanciones pueden influir en los flujos de inversiones transnacionales y en los cauces de participación política, modelando así otro tipo de actividades transnacionales. Por lo tanto hay que fijarse en aquellas intervenciones que incluyan a las propias diásporas y a sus organizaciones, a los Gobiernos de los países que albergan a las diásporas, a los Gobiernos de los países de origen de las mismas y a organismos bilaterales y multilaterales.

Las diferencias internas de las diásporas en cuanto a niveles de riqueza, poder, clase social, género y edad influyen en la naturaleza y alcance de sus actividades transnacionales y en sus efectos. Los grupos de inmigrantes son heterogéneos y, en lo que respecta a la pertenencia, no proceden tanto de países como de localidades específicas. Así que muchas de sus prácticas son más bien translocales, puesto que conectan a grupos y asociaciones de inmigrantes locales (AIL) en el extranjero con ciertas áreas rurales o urbanas de sus países de origen.

Algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto a Gobiernos de países en desarrollo que son origen de migración, comienzan a mostrar un interés creciente por el impacto de las diásporas, especialmente por la contribución de sus envíos de dinero en el desarrollo y/o en la reconstrucción posbélicas. El mayor desafío para el desarrollo consiste en saber qué actividades transnacionales pueden ser objeto de intervención política y cuáles pueden ser los puntos de intervención. Tales consideraciones deben tener siempre en cuenta hasta qué punto las actividades transnacionales están inmersas en lo social: por ejemplo, el hecho de que los envíos no son simples transferencias de dinero, sino que conllevan numerosos aspectos sociales, culturales y de otra índole. Por último, puesto que la lucha contra la pobreza y por la igualdad son asuntos políticos importantes, también hay que explorar cómo lograr una distribución equitativa de los beneficios de estas actividades transnacionales de los migrantes.

Envíos y otras transferencias

Para algunas personas, hogares y comunidades los envíos de dinero desde el extranjero constituyen una fuente fundamental de ingresos, de seguridad y de eventual acumulación de capital. Ciertos países en desarrollo dependen de ellos, por lo menos en parte, para financiar el crecimiento interno. Otros países pobres fomentan la emigración con la esperanza de que sus envíos de dinero puedan elevar las condiciones de vida de los residentes no emigrados. Entre 1988 y 1999, la suma anual de estos envíos pasó a más del doble, y en 2000 se estimaba oficialmente en alrededor de 60.000 millones de dólares. La cantidad acumulada en la última década supera en cerca de un 20% a la suma de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De forma general, este fenómeno de envío de dinero parece ser una fuente de ingresos más constante que otros flujos financieros privados y que las Inversiones Extranjeras Directas (IED). Además de a las familias de los emigrantes, los envíos benefician también a terceros en la medida en que estimulan el comercio y los servicios entre emigrantes y no emigrantes. Sus efectos en la distribución de la riqueza dependen de factores como el nivel de difusión de las oportunidades de emigración entre los diferentes hogares, comunidades y regiones, la magnitud de lo enviado en relación a otras fuentes de ingresos, y el margen de la suma dedicado a la potenciación de la formación y de la educación.

Los envíos de dinero a los países en desarrollo se concentran principalmente en aquéllos con unos niveles de ingresos medianos-bajos, que son los que reciben mayores sumas. No obstante, para los países con niveles de ingresos más bajos tales envíos alcanzan una proporción superior en relación al total de los flujos financieros internacionales que reciben. Los refugiados también envían una porción de sus ingresos, si bien los países de origen de refugiados no son los principales beneficiarios de estos flujos de dinero. A pesar de esta circunstancia, éstos constituyen un importante recurso para la reconstrucción cuando el conflicto empieza a mitigarse. La desigual distribución de los envíos de los emigrantes y refugiados se evidencia en el hecho de que sus flujos hacia África subsahariana y hacia el sur de Asia han disminuido, mientras que han incrementado su cuota global hacia Europa del este, Asia central, América Latina, Centroamérica y el Caribe. Esto sugiere que los envíos de dinero no pueden sustituir a la ayuda

internacional, que se dirige de manera creciente a los países más pobres de África subsahariana y del sur de Asia. Se trata más bien de que la ayuda y los envíos se complementen mutuamente en las diferentes regiones.⁷

Aparte de sus efectos positivos en diversos tipos de países, estos flujos de dinero han dado lugar a novedades significativas. Han surgido nuevos actores y nuevas prácticas, demostrándose que tanto los remitentes como los destinatarios, las AIL, los negocios, los Gobiernos de los países de origen y las organizaciones internacionales, todos influyen en las pautas de envío y en sus efectos sobre el desarrollo. Los emigrantes envían dinero a sus familias para su sustento económico y mejora de su situación social, y éstas administran las sumas con diversos fines sociales y económicos. Así, estos destinatarios se convierten en agentes de desarrollo en la medida en que el dinero recibido anima nuevos mercados o mejora el bienestar doméstico mediante la educación y desarrollo social. Las transferencias de dinero propician la creación de nuevos negocios, como compañías de envío de dinero. La competencia en el mercado de transferencias monetarias ha reducido los costes de transacción y ha fomentado el envío a través de mecanismos formales institucionalizados, lo que en última instancia ha supuesto un aumento de la disponibilidad de dinero en las comunidades de origen de la emigración y un incremento de los efectos multiplicadores correspondientes en la economía de estas regiones.

Los Gobiernos de los países de origen están desarrollando nuevas prácticas para redistribuir estos flujos de dinero. Entre las mismas destacan:

- derivar una porción de cada envío a los fondos para el desarrollo;
- crear instrumentos financieros formales para retener una cuota de los envíos personales;
- capitalizar el dinero enviado o las inversiones realizadas por los emigrantes y ofrecer incentivos empresariales a los retornados facilitando inversiones o formación;
- establecer negocios en participación con los emigrantes y las AIL adaptados al desarrollo de la comunidad.

⁷ Peter Gammeltoft, "Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries", Nicholas Van Hear y Ninna Sørensen (Eds.), *op. cit.*

La formación de las diásporas y el desarrollo de AIL formales desempeñan un papel importante más allá de estimular los envíos colectivos de dinero. A medida que se han ido multiplicando también lo ha hecho su influencia institucional. Los miembros de las AIL están a menudo implicados en actividades socioculturales, políticas y económicas/empresariales tanto en sus países de origen como en los de residencia, por lo que pueden usar su base institucional para fomentar cambios en su tierra. Por ello se convierten en colaboradores importantes para el codesarrollo, en un sentido amplio de este concepto.

El concepto de codesarrollo fue propuesto por Francia a finales de los años noventa (aunque se pueden hallar antecedentes en otras partes), y fue promovido en 2002 por la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea como una vía para reforzar los vínculos entre migración y desarrollo. La estrategia de codesarrollo suele estar relacionada con programas de retorno voluntario y asistido, subrayando la concepción del retorno, o el potencial de retorno, como un factor de desarrollo. En un sentido más amplio, el codesarrollo abarca todas las formas mediante las cuales la migración puede reforzar las políticas de cooperación para el desarrollo. Pero de momento este sentido amplio del concepto no está presente en la agenda política de la Unión Europea. Parece que las continuas tensiones entre los actores y los gestores políticos implicados respectivamente en desarrollo y en inmigración han hecho que se imponga la concepción más estrecha del codesarrollo.

Inversiones y empresariado transnacional

Un segundo conjunto de prácticas que interesa a los gestores políticos son las inversiones e iniciativas empresariales de los migrantes. Éstos desarrollan una amplia gama de actividades económicas transnacionales. Por ejemplo, tres subsectores importantes de la economía colombiana están estrechamente relacionados con la emigración transnacional: la vivienda, las empresas pequeñas y microempresas, y la economía doméstica. Una línea importante de actividad transnacional es la promoción y venta de viviendas a emigrantes en el extranjero. Ante la escasez de actividad comercial local, el poder adquisitivo relativamente alto de los emigrantes se ha convertido en un mercado signifi-

cativo para las inmobiliarias de estas ciudades. Una actividad transnacional más común es la creación, mantenimiento y expansión de pequeñas alianzas comerciales y de servicios (ultramarinos, restaurantes, servicios de reparaciones, industria ligera) establecidas por emigrantes que, o bien acaban de retornar, o bien envían dinero desde el extranjero para mantener su negocio. Los barrios de los hogares de emigrantes y de sus familias están salpicados de estas innumerables pequeñas empresas, que ofrecen servicios y actividades económicas que no existían antes de las emigraciones masivas.

Otro ejemplo es la República Dominicana, donde emigrantes, retornados o no de Estados Unidos, han constituido y gestionan cientos de pequeñas y medianas empresas. El carácter transnacional de estas empresas no se limita a que su origen esté vinculado a emigrantes, sino que además su exitoso funcionamiento depende de una relación continua con Estados Unidos. A su regreso a la isla, numerosos exportadores informales llenan sus maletas de elementos clave para comenzar negocios, como diseños textiles, fabriles y componentes de todo tipo. Y, aunque en menor escala, también las maletas de las esposas de los empresarios emigrantes, así como de mujeres que viajan de forma independiente, se llenan de prendas de moda, cosméticos y electrodomésticos que dan base a negocios informales “de trastienda”. Los ingresos derivados de estas actividades pueden invertirse en la formalización del negocio y/o en la emigración de otros miembros de la familia. La falta de acceso a tales recursos transnacionales puede afectar decisivamente a las opciones de emigración: por ejemplo, la migración de trabajadoras domésticas dominicanas a Europa se debe principalmente a su falta de acceso a las redes transnacionales ligadas a Nueva York.

Aunque estos ejemplos muestran los efectos positivos de la migración transnacional sobre el desarrollo local, conviene incluir una nota de cautela. El empresariado migrante transnacional no está necesariamente al alcance de cualquiera, ya que depende de las habilidades personales (capital humano), del acceso a recursos económicos (capital financiero) y de las dimensiones, alcance y acceso a las redes sociales (capital social). La evidencia sugiere que este empresariado reproduce por lo general las asimetrías sociales de clase, género y raza o etnia. Uno de los principales desafíos para la política de migración y desarrollo consiste por lo tanto en determinar en qué estructuras y sectores de desarrollo está implicado este empresariado migrante, cómo afecta a su

vez a las presiones migratorias, y qué potencial implica este tipo de iniciativas económicas.

¿Es el retorno o repatriación requisito para el desarrollo?

El retorno o repatriación generalmente es considerado como un (pre)requisito para que se establezca una relación positiva entre migración y desarrollo, para la continuidad del compromiso del migrante con el desarrollo local, y para que los lugares de origen se beneficien de las habilidades y recursos adquiridos por los emigrantes.⁸ Pero resulta evidente que un retorno tras un periodo en el extranjero relativamente corto no va a contribuir sustancialmente al desarrollo, especialmente en el caso de emigrantes poco cualificados laboralmente. En cambio, el retorno de un emigrante tras una estancia más larga en el extranjero, durante la cual ha ahorrado dinero para llevar a cabo a su vuelta algún proyecto específico (como construir una casa o invertir en actividades de negocios), alberga mejores perspectivas de desarrollo. Que tal retorno beneficie al desarrollo local depende de dos factores principales: de la aptitud y preparación del propio emigrante retornado, y de que el país de origen ofrezca un entorno social, económico e institucional adecuado para que el emigrante haga uso de su capital económico, humano y social.

En el caso de países recién salidos de conflictos, para que la repatriación de refugiados sea exitosa se necesita un clima político que facilite el trabajo conjunto de los antiguos rivales. En otro orden de cosas, experiencias recientes sugieren que la contratación de profesionales locales cualificados para las actuaciones humanitarias durante conflictos conlleva efectos positivos, puesto que de lo contrario estos profesionales serían normalmente los primeros en abandonar el país, no sólo debido a su mayor movilidad sino también porque corren mayores riesgos. Así, su contratación puede colaborar en la creación de una masa crítica que mantenga en el país a las personas más cualificadas. Hay, por otro lado, evidencias de que algunos países con un largo historial de conflictos son cada vez más proclives a movilizar los recursos de sus refugiados en el extranjero, en vez de propiciar su retorno y participación directa en el proceso posbélico de reconstrucción nacional. Es

⁸ Olesen, 2003, *op.cit.*

necesario encontrar un equilibrio entre refugiados cuya mayor contribución consiste en su retorno y aquellos otros que en cambio pueden contribuir mejor desde el extranjero.

Esta última observación apunta a que el retorno no tiene por qué ser forzosamente el producto final del ciclo migratorio, y a que no es un (pre)requisito para que el emigrante cumpla su compromiso con el desarrollo local. Los Gobiernos de los países de origen de emigración están intensificando cada vez más los contactos con sus diásporas para lograr una mayor implicación de las mismas en la vida nacional. Entre las actuaciones concretas en este sentido cabe destacar, por un lado, las garantías de derechos derivados de la doble nacionalidad, como el derecho a voto en sufragios nacionales y el derecho a representación legislativa, y por otro, la realización de programas culturales y religiosos en el extranjero dirigidos a los emigrantes, e incluso en algunos casos la asistencia en el extranjero a migrantes indocumentados que desean regularizar su situación. Este reciente interés gubernamental por los vínculos extraterritoriales puede explicarse por el creciente volumen de los envíos de dinero, por la capacidad de inversión, actual o potencial, de los emigrantes en la economía de su tierra, y por su influencia política tanto en términos de contribución a los partidos y candidatos en las elecciones nacionales, como en lo que se refiere a su capacidad de sensibilización y presión política en el extranjero a favor de los intereses nacionales.

Sensibilización y presión política

La creación de redes políticas transnacionales y su actividad de sensibilización y presión política tal vez no sea ningún fenómeno reciente, pero es indudable que tales prácticas están creciendo sin que se les otorgue demasiada atención dentro de los círculos de gestión política. Entre los orígenes de este fenómeno destacan los incentivos político-económicos particulares con los que los países de emigración movilizan a sus ciudadanos (o ex ciudadanos) residentes en el extranjero, el desarrollo en los países de origen de partidos políticos (democráticos) en competencia, la aparición en estos países de conflictos internos, y la creciente importancia que están adquiriendo los principios de derechos humanos, democratización y buen gobierno en la política exterior y en los programas de cooperación de los principales Gobiernos occidentales.

Las actividades políticas transnacionales pueden incluir:

- Actividades de los inmigrantes: acciones políticas emprendidas por inmigrantes y refugiados para mejorar su situación en los países de residencia. Tales actividades adquieren dimensión transnacional cuando los Estados de origen se implican en el apoyo a sus ciudadanos residentes en el extranjero en su lucha por mejorar su situación legal y socioeconómica.
- Actividades orientadas al país de origen: actuaciones de los emigrantes dirigidas a intervenir en la política interna o exterior de su país de origen; pueden ser de apoyo o de oposición.
- Actividades en la localidad de origen: iniciativas desarrolladas desde el extranjero para participar en la política y en el desarrollo de la comunidad local de origen, o bien iniciativas de las autoridades municipales de estas comunidades para captar los recursos de los emigrantes. Tales políticas son translocales.
- Actividades de la diáspora: prácticas políticas de grupos que no pueden participar directamente en el sistema político de su país, o de gente sin Estado que no tiene gobierno que apoyar o al cual oponerse. A menudo abordan claves políticas sensibles como la soberanía nacional o la seguridad.
- Actividades transnacionales: actividades de organizaciones internacionales por los derechos humanos o los derechos de las poblaciones indígenas. Por ejemplo, cuando ciertas organizaciones como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), por sus siglas en inglés denuncian a autoridades estatales por sus abusos contra la población, la relación entre el Estado y los ciudadanos se internacionaliza. Es lo que ocurre a menudo con los proyectos de desplazamientos internos y las poblaciones indígenas.

Si por un lado las actividades de defensa y presión política de las diásporas pueden convertirse en un importante recurso para el desarrollo, por otro también es posible que colaboren en la perpetuación de

conflictos o crisis locales, aportando apoyo financiero a los conflictos armados. Las diásporas pueden resultar elementos cruciales para el flujo de dinero y recursos de los que dependen las partes enfrentadas. En tal caso las actividades políticas transnacionales pueden transformarse en un poderoso factor de riesgo que empuja al país hacia la guerra civil. El desafío político consiste en hallar vías de intervención que orienten el despliegue de las actividades políticas transnacionales hacia fines positivos como el desarrollo, la resolución de conflictos o la reconstrucción posbélica.

Las mujeres migrantes como fuente de desarrollo

Las mujeres desempeñan un papel importante en las migraciones internacionales, ya sea como familiares de emigrantes o por sí mismas, como emigrantes económicas. Cada vez más mujeres migrantes tienen un alto nivel de educación y de formación laboral, y participan en actividades económicas y empresariales transnacionales. Las mujeres también constituyen una proporción creciente de los refugiados y de los que solicitan asilo, especialmente en las regiones menos desarrolladas y devastadas por guerras. En términos generales, los envíos de dinero son un aspecto importante del papel de las mujeres en las redes sociales, del mismo modo que su participación en asociaciones de inmigrantes en labores de organización y de captación de fondos. Todo parece indicar que los altos niveles de participación femenina en asociaciones voluntarias se hacen más notables cuando éstas combinan entre sus objetivos cuestiones de bienestar social en las comunidades de origen y en las de residencia.

A pesar de ello, las políticas de migración y desarrollo ignoran a menudo las identidades y prácticas de género de los migrantes. Incluso en los programas orientados a las mujeres como grupo especial se suele pasar por alto su implicación transnacional en las sociedades de origen y de residencia. Es importante que estos programas se diseñen de acuerdo a las posibilidades y límites específicos de cada grupo diferenciado y en función de sus ámbitos de actuación transnacional. Los emigrantes no sólo aportan dinero mientras están en el extranjero, sino que, regresen o no a su tierra, también contribuyen con su nueva formación y puntos de vista. Su capacidad para hacerlo dependerá de que obtengan

un acceso igualitario a los servicios y a la formación. Los organismos internacionales deberían tener en cuenta las cuestiones específicas de género de los migrantes y hacer un seguimiento de las campañas y programas de género una vez que las mujeres han retornado a su país. Sin una asistencia apropiada, las mujeres pueden perder los derechos recientemente adquiridos ante los hombres, los cuales parecen recuperar sus tradicionales privilegios de género en cuanto retornan.

Sistemas políticos en el discurso de migración y desarrollo

Después de repasar los supuestos actuales sobre las relaciones entre pobreza, conflicto, desarrollo y migración, y tras subrayar situaciones en las que los inmigrantes se constituyen en fuentes de desarrollo, el análisis se centrará en la confluencia entre los ámbitos políticos de migración y de desarrollo, exponiendo las principales corrientes de pensamiento que están surgiendo en la actualidad en el debate al respecto.⁹

En el discurso actual pueden identificarse sobre este tema tres lógicas políticas y los sistemas de migración y desarrollo que resultarían de ellas. Por lógica política se entiende los supuestos en los que se basan los conjuntos interrelacionados de intervenciones de los países de origen de la migración, de los países de destino y de las organizaciones internacionales; tales conjuntos constituyen a su vez lo que se denomina sistemas de migración y desarrollo. Estos tres sistemas y las lógicas de las que parten son: cierre y contención, con el objetivo de controlar a los migrantes y refugiados; selección de la inmigración y de la asistencia para el desarrollo; y liberalización y transnacionalismo en los ámbitos de movilidad laboral, actividades de las diásporas y protección de refugiados.

Cierre y contención

Esta lógica establece como prioridad el control de la migración y convierte la política de desarrollo en una medida adjunta para alcanzar

⁹ B. S. Chimni, "Aid, Relief and Containment: The First Asylum Country and Beyond", en Nicholas Van Hear y Ninna Sørensen (Eds.), *The Migration-Development Nexus*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Naciones Unidas, Ginebra, 2003.

tal fin. Consiste en cerrar todo lo posible las fronteras de los países desarrollados a la nueva inmigración y en contener dentro de los países en desarrollo, donde sea posible, la presión migratoria motivada por crisis económicas y por conflictos. En consecuencia, el régimen de cierre-contención comprende toda una gama de medidas aplicadas por los Estados y regiones de destino de inmigración y dirigidas hacia los países de tránsito y de origen: las políticas de ayuda quedan subordinadas al control migratorio y el diálogo internacional entre Norte y Sur queda reducido a su mínima expresión. Tal sistema incluye los siguientes elementos:

1. En los países de destino de inmigración y en los de tránsito:

La medida de cierre de fronteras conlleva la prohibición e interceptación de los migrantes en ruta; la imposición y extensión de visados a los ciudadanos de los Estados de origen de emigración; la imposición de sanciones por transporte para implicar en la política migratoria a las empresas de este sector; la elección de terceros países de seguridad (situados normalmente en la periferia del núcleo de regiones desarrolladas) a modo de tapón para absorber a los refugiados indeseados; y disposiciones similares desarrolladas tanto a nivel nacional como regional en los países de destino de inmigración. Dentro de los mismos se aplican medidas asociadas para disuadir a los migrantes potenciales, que comprenden detenciones de refugiados, restricciones laborales y anulación o limitación de garantías en seguridad social, educación, salud, vivienda y otros derechos a los recién llegados. Otras medidas existentes incluyen: la firma de acuerdos de readmisión para devolver a los inmigrantes indeseados a los países intermediarios o de tránsito (que a su vez pueden reenviarlos a los países de tránsito previo, y así hasta alcanzar la repatriación efectiva); una estricta vigilancia fronteriza para controlar el paso clandestino y el tráfico de personas; una aplicación severa y discrecional de los trámites para residencia, naturalización y ciudadanía; y regímenes de cierre temporal para gestionar posibles crisis de llegadas masivas de inmigrantes, aplicando admisiones de corta duración hasta que se resuelva la crisis.

2. En los países y regiones en desarrollo origen de emigración:

Se concede ayuda a los países en desarrollo a condición de que acepten la repatriación de sus refugiados y de otros inmigrantes indeseados. Se llevan a cabo las intervenciones humanitarias en aquellos países y regiones que son origen de emigración, desarrollando zonas de seguridad, operaciones de pacificación mediante intervenciones militares y otras medidas para contener a los refugiados en sus regiones de origen. Apenas se dedica asistencia ni ayuda a los países en desarrollo que ofrecen el primer asilo a los refugiados e inmigrantes, con el fin de contenerlos en sus regiones de origen. Se favorece la repatriación por encima de las otras dos soluciones duraderas convencionales: el asilo local o el reenvío a terceros países (se evita en particular esta última). Se dedica alguna ayuda bilateral o multilateral para la resolución de conflictos, la reconciliación y la reconstrucción posbélica, asegurando así el retorno de los emigrantes.

Los puntos fuertes de este sistema son que suele estar bien visto por las poblaciones de los países de destino, y que permite ahorrar algún dinero a corto plazo en la medida en que se traslada la responsabilidad del control migratorio a otros países. Los puntos débiles son que fomenta tendencias de rechazo xenófobo entre la población de los países de destino, y que elude las causas originarias de los flujos de migrantes y refugiados. De hecho exacerba la presión migratoria en los países de origen, al no ser capaz ni de reducir la pobreza y la desigualdad, ni de resolver las causas de los conflictos. Además las restricciones estimulan el negocio clandestino de tráfico de migrantes, obligando a medidas de control policial migratorio cada vez más caras, en una espiral que se autoalimenta. No se resuelven los problemas migratorios, simplemente se desplazan. Las regiones assoladas por beligerancias son consideradas focos conflictivos intratables, tan sólo susceptibles a intervenciones reactivas. Se ignora además el hecho de que la mayor parte de la migración se da entre países en desarrollo, más que hacia países desarrollados.

Selección

Esta versión más liberal de la lógica de cierre y contención tiene más en cuenta el principio de responsabilidad internacional compartida

hacia los refugiados, y reconoce la necesidad de una estrategia más equilibrada que combine medidas de control migratorio con el respeto de los derechos humanos de los que buscan asilo y de otros migrantes. Este sistema presta también mayor atención a las desigualdades globales al considerarlas fuente de la presión migratoria relacionada con pobreza y conflictos, y de amenazas a la seguridad. Las ayudas al desarrollo y la asistencia humanitaria son consideradas instrumentos que pueden aliviar la presión migratoria, mientras que cierta migración es vista como beneficiosa tanto para los países de origen como para los de destino. Por ello esta lógica aplica la selección en la asignación de la ayuda y también en la aceptación de inmigrantes.

1. En los países de destino de los inmigrantes:

Se introducen más oportunidades para la inmigración legal, que incluyen la aceptación de trabajadores tanto cualificados como no cualificados para sectores específicos que sufren carencias de mano de obra. Se garantiza la ciudadanía o la residencia indefinida en función de la formación profesional o de la necesidad de fuerza de trabajo. También se establece un régimen de asilo de refugiados más generoso, en parte para animar a terceros países a que correspondan aceptando nuevas afluencias de refugiados procedentes de países vecinos en crisis. Esta medida se acompaña, con el mismo fin, de mayores cuotas de rea-silo, en países desarrollados, de refugiados en un principio acogidos en terceros países. Se implantan medidas de integración educativa y formativa para los inmigrantes aceptados. Para los que no son aceptados, los programas de educación y formación se orientan a su retorno.

2. En los países y regiones en desarrollo origen de emigración:

Se presta más atención a la apurada situación de los desplazados internamente y se privilegia la alternativa de desplazamiento interno sobre la de buscar asilo en el extranjero. También se condiciona la ayuda a los países en desarrollo a su aceptación de la repatriación de refugiados y de otros inmigrantes no deseados, pero esta medida es el resultado de negociaciones, no de imposiciones. La asistencia huma-

nitaria a los focos conflictivos es canalizada a través de organizaciones como ACNUR u ONG, mientras que las ayudas al desarrollo se asignan mediante acuerdos bilaterales y multilaterales a países fiables y estratégicamente importantes, así como a las poblaciones propensas a la emigración. Se llevan a cabo intervenciones humanitarias cuando se producen violaciones masivas de los derechos humanos. Se incrementa la cooperación y ayuda al desarrollo destinada a los países vecinos que ofrecen el primer asilo para fomentar la residencia e integración local de los migrantes, de manera que sean estos países los que absorban la presión migratoria. Se destina ayuda para la reconstrucción de las sociedades de posguerra, con el fin de fomentar el retorno. Se concede a las organizaciones regionales un papel más importante en el fomento del desarrollo y en la prevención y contención de conflictos.

3. En el ámbito internacional:

Se busca la cooperación para aplicar medidas preventivas que reduzcan la inmigración irregular. Se adoptan medidas internacionales contra el tráfico clandestino de seres humanos que incluyen cierta protección para las víctimas. Se fomenta el apoyo y financiación de instituciones multilaterales, como ACNUR, y de ONG, para llevar asistencia a los países y regiones asolados por conflictos.

El punto fuerte de este sistema es que suele estar bien visto por las poblaciones de los países de destino y también en parte por aquellos sectores preocupados por las desigualdades globales. Además es bien recibido por algunos países en desarrollo origen de emigración, en la medida en que ofrece cierto acceso a algunos migrantes y algo más de asistencia a los mismos. Sus puntos débiles son que su esencia sigue siendo paliativa, y que también elude las causas originarias de la presión migratoria. Además se trata básicamente de un producto unilateral de los países desarrollados que responde a sus propios intereses. Confía a ciegas en las instituciones existentes y apenas realiza concesiones al concepto de colaboración con los países en desarrollo. Dada la naturaleza selectiva de las medidas, los beneficios para la gente de estos países resultan desiguales. Por otro lado, de nuevo se ignora ampliamente el hecho de que la mayor parte de la migración se produ-

ce entre países en desarrollo, más que hacia países desarrollados. En resumen, este sistema ciertamente alivia algunas de las características más duras del régimen de cierre y contención, pero sin cuestionar sus premisas de base.

Liberalización y transnacionalismo

La tercera lógica política incluye la apertura de los desplazamientos laborales en conjunción con la liberalización del comercio, admitiendo la existencia de desigualdades inherentes al orden global. Esta lógica reconoce y busca movilizar el potencial de los migrantes y de las diásporas en lo que respecta al desarrollo, a la resolución de conflictos y a la reconstrucción posbélica de sus países. Intenta también equilibrar las aspiraciones a la libertad de movimiento (la gente debería poder moverse respondiendo a sus deseos, no a sus carencias) con la necesidad de vivir en comunidades sostenibles en términos económicos, políticos, sociales, culturales y ecológicos, entre otros, lo que significa que las comunidades deberían poder determinar hasta un límite razonable qué capacidad de acogida tienen en función de sus recursos y de su naturaleza social.

La lógica de un planteamiento a favor de la liberalización y del transnacionalismo incorporaría algunos de los elementos más liberales de la lógica selectiva, partiendo del reconocimiento de que las raíces de la migración derivada de la necesidad y del conflicto se hunden en las desigualdades mundiales. Se aplicarían por lo tanto medidas diseñadas para mitigar la presión migratoria y para fomentar el desarrollo local en las regiones de origen. Esto supone incrementar la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria, y asegurar una aplicación coherente de las mismas; fomentar estrategias de subsistencia sostenibles, incluyendo las que implican movilidad; aliviar la deuda para evitar el desvío de recursos valiosos para el desarrollo; y abrir más el mercado a los productos de los países en desarrollo. Esta lógica política incluye además los siguientes elementos:

1. En los países de destino de los inmigrantes:

Este sistema supone una relajación gradual de las medidas de cierre y disuasión contra la inmigración y una progresiva liberalización

del mercado laboral global, ofreciendo por ejemplo permisos de trabajo temporales. Otros elementos son el incremento de las cuotas de reasilo para refugiados actualmente acogidos en países en desarrollo y la concesión de doble ciudadanía y de otros permisos de residencia indefinidos y flexibles, para fomentar una implicación positiva de los inmigrantes y de las diásporas en los asuntos de sus países de origen. En el caso particular de los países en reconstrucción posbélica, las políticas aplicadas deberían reconocer la variedad de situaciones de los refugiados: algunos pueden desear un retorno por un amplio periodo, otros tal vez prefieran ir y venir entre su tierra y el país de acogida, y otros no querrán regresar pero puede que quieran contribuir en su reconstrucción por otras vías, como enviando dinero, invirtiendo o implicándose en política. Por lo tanto hay que facilitar el flujo de envíos de dinero y de otras transferencias a los países en desarrollo, y fomentar que las diásporas puedan contribuir al desarrollo colectivo y comunitario, así como en proyectos de reconstrucción de su país, facilitando vías de financiación y contactos con las AIL. Finalmente se pueden tomar medidas para dirigir la educación, la formación y la integración hacia un desarrollo flexible del capital humano de los inmigrantes que pueda resultarles también útil si deciden retornar.

2. En los países en desarrollo origen de emigración:

Evitando que los criterios de selección de la ayuda sean únicamente la eficacia y la importancia económica y estratégica, las políticas aplicadas refuerzan las conexiones entre refugiados, cooperación y desarrollo, y logran que haya coherencia entre la ayuda al desarrollo y la asistencia humanitaria. Se fomentan estrategias de subsistencia mediante movilidad entre refugiados en países vecinos o entre personas desplazadas en el interior del país, aunque el retorno siempre sea posible y deseado. Otras medidas incluyen la facilitación del flujo de entrada del dinero de los emigrantes, asegurándose de que una proporción razonable del mismo va a beneficiar también a las comunidades más pobres del país. Esto se puede hacer, por ejemplo, fomentando que los envíos de dinero relacionados con el desarrollo reciban un tratamiento por el Gobierno equiparable a fondos públicos (en coordinación con

sistemas similares en los países de residencia). Además se debe facilitar especialmente la entrada de flujos de dinero destinados a la reconstrucción posbélica, confirmando que tal afluencia de recursos y de gente no afecte negativamente a los que no emigraron. Se puede investigar la posibilidad de rentabilizar el dinero enviado invirtiéndolo en títulos y valores, como una vía para que estos países consigan más dinero de los mercados de capital y puedan destinarlo al desarrollo y a la reconstrucción nacional.

3. En el ámbito internacional:

Este esquema político establecería mayor diálogo y colaboración entre Norte y Sur en temas de migración y desarrollo y, de forma más general, reconocería y apoyaría a los migrantes y a las diásporas en su calidad de factores de desarrollo. Todo ello mediante medidas integrales de prevención de conflictos, de lucha contra la pobreza y de democratización y defensa de los derechos humanos, combinando una política de cooperación sensata con el fomento de la inversión de los migrantes y de las diásporas en sus países de origen. Estas iniciativas podrían tomar la forma de planes Marshall para regiones devastadas por conflictos, incluyendo no sólo ayuda convencional de los países ricos sino también financiación de las diásporas, promoviendo así un enriquecimiento cruzado de estos y otros recursos.

Uno de los puntos fuertes de este sistema es que logra una visión a largo plazo de las tendencias y potencialidades de la migración y del desarrollo. Pero en esto reside también uno de sus puntos débiles, pues los beneficios de su inversión en migración y desarrollo no serán probablemente visibles durante los cuatro o cinco años de legislatura de un Gobierno. Éste será por lo tanto reticente a intentar convencer a su electorado de la conveniencia de estas políticas si sus resultados a corto plazo resultan impopulares. Sin embargo, puesto que este sistema sólo puede ser fruto de un diálogo y de un consenso entre Norte y Sur, tiene muchas más probabilidades que las actuaciones unilaterales (aisladas o en concierto con otros países del Norte) de ofrecer beneficios duraderos en términos de alivio de la presión migratoria, de reducción de la pobreza y de mejora de la seguridad humana tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado.

Estos tres esquemas políticos emergentes suponen un cuestionamiento de la actual desconexión, o falta de coherencia, entre las políticas de migración y las de desarrollo. Aunque los gestores políticos de hoy en día suelen reconocer que existe relación entre ambos fenómenos, siguen desarrollando por separado las políticas migratorias y las medidas para el desarrollo. En la actualidad, ambas persiguen fines diversos y se dirigen a situaciones diferentes. Las políticas para el desarrollo se orientan a reducir la miseria entre las poblaciones más desheredadas de los países más pobres, que como ya se ha visto no suelen ser la principal fuente de emigración (aunque algunas de estas comunidades y países sí pueden ser en cambio fuente de refugiados). Siguiendo esta lógica, la ayuda debe ser dirigida, y se dirige, tan sólo a los objetivos específicos de reducción de la pobreza, democratización, desarrollo sostenible e igualdad de género. Las iniciativas en este sentido no tienen en cuenta sus impactos en la migración, ya sean positivos o negativos. Y, por su parte, las políticas de migración apenas consideran las necesidades de desarrollo de los países de origen de la misma, salvo, por ejemplo, algunas estimaciones en cuanto al impacto de la fuga de cerebros y a las necesidades en torno a la repatriación. Las interacciones actuales entre las políticas de desarrollo y las de migración se limitan a aquellos puntos en los que se solapan, como en el caso mencionado de la salida masiva de los países pobres y en conflicto de migrantes y refugiados altamente cualificados.

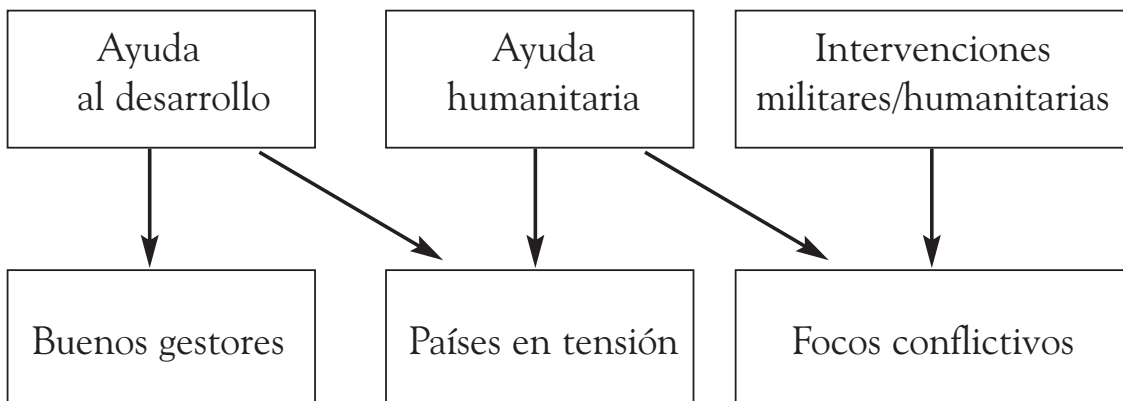
Políticas de ayuda y relaciones entre migración y desarrollo

En el trasfondo de los planteamientos internacionales sobre ayuda y migración se encuentra la cuestión de la eficacia de la ayuda para reducir la afluencia de migrantes y de refugiados mediante la promoción del desarrollo local; para prevenir y resolver conflictos locales; y para retener a los refugiados en las regiones vecinas o países de primer asilo. Este solapamiento de objetivos afecta a la asignación de ayuda a los países en desarrollo, que actualmente sigue el sistema de selección comentado en el apartado anterior.

La Figura 1 muestra las actuales estrategias de asignación de ayuda de los principales donantes. Estos clasifican a los países en desarrollo según tres situaciones diferentes: países pobres con políticas económi-

cas e instituciones políticas estables, es decir, buenos gestores; países pobres que sufren ocasionales recaídas económicas y turbulencias políticas o, lo que es lo mismo, países en tensión, que es la realidad cotidiana de la mayoría de los países en desarrollo; y países pobres que sufren una crisis crónica económica, política y social, los denominados focos conflictivos. Hay que señalar que los países en desarrollo rara vez permanecen fijos en una de estas categorías, sino que cambian de una a otra, ya sea de un día para otro o a lo largo de una década (lo que en realidad es un plazo de tiempo breve en términos de desarrollo).

Figura 1
Tendencias en la asignación de la ayuda a países en desarrollo según su situación



Contradicciones en la asignación de ayudas

La Figura 1 sugiere tres contradicciones en las políticas de ayuda con respecto a las relaciones entre migración y desarrollo. La primera es que la asistencia se dirige de forma creciente a los países con mejores resultados (otra cosa es que éstos se traduzcan en términos de igualdad), que son los que menos la necesitan. La segunda contradicción es que, en cambio, las ayudas se están reduciendo en la amplia mayoría de los países, cuando precisamente necesitan de apoyo internacional para minimizar el riesgo de que sus recaídas económicas deriven en crisis, lo

que supone intentar evitar que una situación tensa termine convirtiéndose en un foco conflictivo. Y la tercera contradicción consiste en que la ayuda humanitaria (a menudo acompañada de intervenciones militares y humanitarias) tan sólo se dirige a focos que ya son conflictivos y que pueden haberse convertido en caldo de cultivo de guerras, desplazamientos e incluso terrorismo. La gran contradicción es que la ayuda humanitaria entra en acción una vez que ya se ha alcanzado este punto, por lo que no puede hacer nada para prevenir estas crisis.

Los argumentos oficiales a favor de tales estrategias en la asignación de ayudas consisten en que una buena gestión (políticas solventes y buen gobierno) es un requisito para luchar con eficacia contra la pobreza; en que hay que premiar las mejoras en la gestión para incentivar a los países con peores resultados; y en que las formas de cooperación basadas en ayudas (como apoyo a los presupuestos) tan sólo son posibles cuando los receptores las gestionan bien. Además, tal estrategia encaja perfectamente con un sistema internacional donde Estados Unidos y otros grandes donantes utilizan las ayudas para apoyar y recompensar a aquellos aliados y amigos que se alineen con sus políticas, como por ejemplo con la guerra contra el terrorismo.

La asignación de ayuda en función de los resultados de gestión conlleva, sin embargo, desafíos notables para la actuación internacional en torno a las relaciones entre migración y desarrollo. A continuación se analizan tres de estos desafíos:

- ¿Podría la ayuda prevenir los conflictos violentos y reducir la cantidad de refugiados internacionales?
- ¿Podría también (y debería) prevenir la inmigración promoviendo el desarrollo local?
- ¿Se podría movilizar a los migrantes para que complementen las ayudas destinadas al desarrollo y a la prevención/reducción de conflictos?

¿Prevención de conflictos y reconciliación?

Desde el final de la Guerra Fría y la multiplicación de conflictos internos en el mundo en desarrollo, los donantes bilaterales y multilaterales han intentado utilizar la ayuda para prevenir y/o reconciliar

enfrentamientos violentos. Por ejemplo, en la actualidad, cuando la Unión Europea diseña los *Country Strategy Papers* [Documentos de Estrategia por Países] para los países destinatarios de sus ayudas, incluye en ellos evaluaciones de su potencial conflictivo, valorando cuestiones como el equilibrio de poder político y económico, las características de sus fuerzas de seguridad, la composición étnica de su gobierno, las cuotas de representación femenina y la amplitud del deterioro medioambiental.

Al mismo tiempo hay donantes que se han visto envueltos en los conflictos cuando su ayuda era utilizada por las partes beligerantes. A modo de respuesta han intentado evitar el aparato estatal y abordar el conflicto acudiendo a otros actores, ya fuera la sociedad civil (incluyendo a menudo ONG tanto del país donante como del destinatario) o bien cuerpos de pacificación, es decir, fuerzas militares y policiales. La experiencia de colaboración con la sociedad civil ha sido, por un lado, desigual: se han dado resultados positivos pero de alcance demasiado limitado como para incidir realmente en el desarrollo del conflicto. Por otro lado, la colaboración con fuerzas de pacificación también ha tenido efectos desiguales, evidenciando los altísimos costes económicos y políticos que conlleva establecer y mantener la paz.

Una de las cuestiones principales que se ha de plantear la comunidad internacional es que, para prevenir conflictos violentos y sus consecuentes desplazamientos de refugiados y otras migraciones, se debería anteponer la ayuda al desarrollo a la asistencia humanitaria. La diferencia reside en que la cooperación para el desarrollo implica una presencia en el país a largo plazo (del donante y/o de ONG internacionales), lo que permite profundizar en las causas y riesgos de los conflictos. En el caso de limitarse tan sólo a enviar asistencia humanitaria a los países en crisis, el efecto preventivo de la ayuda será muy escaso, pues este tipo de asistencia tiende a realizarse una vez que ya ha pasado el momento para la prevención.

La ayuda al desarrollo siempre se ha limitado a un territorio y se ha centrado en un Estado, partiendo del supuesto de que el desarrollo se da dentro de unas fronteras concretas y se traduce en crecimiento de las economías nacionales y en democratización de las instituciones también nacionales. Esta concepción tradicional de la ayuda al desarrollo le resta utilidad a un instrumento que debería ser flexible y poderoso ante situaciones de crisis. Y, a la inversa, se ha utilizado la asisten-

cia humanitaria para gestionar las crisis (que requerían alivio y protección) del modelo tradicional de crecimiento/construcción del Estado/construcción nacional. Tras constatar que la asistencia humanitaria no puede hacer frente a la vulnerabilidad de las víctimas ni a las causas originarias del conflicto, los donantes han intentado aunar esta ayuda a la asistencia al desarrollo mediante intervenciones integrales en la “zona mixta” entre las cuestiones de emergencia y la lentitud propia de los procesos de desarrollo. Pero estos intentos han resultado muy costosos y complejos en términos institucionales debido al solapamiento con los mandatos de organismos multilaterales y a la incapacidad para promover el desarrollo en contextos de crisis.

En consecuencia, la comunidad internacional se ha vuelto escéptica sobre la utilidad de la ayuda para prevenir la deriva violenta de los conflictos, y por lo tanto para reducir la presión migratoria. Si se añade a esto la preferencia política por la asignación de ayuda selectiva a los buenos gestores, la prevención de los conflictos en los países en crisis está dejándose cada vez más en las manos de las agencias humanitarias, de las ONG internacionales y de las intervenciones de fuerzas de seguridad. A pesar del reciente incremento de los compromisos de cooperación de Estados Unidos y de la Unión Europea, resulta evidente que la respuesta del mundo occidental a los atentados del 11 de septiembre ha consistido en endurecer las políticas de seguridad, en vez de promover medidas más suaves y orientadas al desarrollo. Esto supone una infravaloración crítica de la cooperación para el desarrollo y de su capacidad para crear espacios e incentivos de resolución pacífica de los conflictos. Aunque ante situaciones tan complejas siempre resultará difícil comprobar en qué medida tales intervenciones tienen realmente un efecto significativo sobre los conflictos y sobre el desplazamiento de refugiados.

¿Ayuda en el lugar de origen de la emigración?

Resulta igualmente difícil de valorar el efecto que tiene sobre la emigración la ayuda para reducir la pobreza. Esta cuestión fue planteada en varias conferencias internacionales a principios de los años noventa, y hoy en día sigue básicamente sin estar resuelta. Incluso cuando la ayuda al desarrollo logra reducir la pobreza, no queda claro,

como ya se ha comentado anteriormente, que esto tenga efectos inmediatos en la contención de la emigración. Por lo general, la gente más pobre de los países más pobres no emigra; habitualmente se desplaza gente con más recursos, con acceso a la información y a medios para viajar.

En cualquier caso, ¿hasta qué punto los países europeos intentan en la práctica dirigir su ayuda para reducir la presión migratoria? El que los flujos de ayuda europea se concentraran en los países de origen de emigración constituiría una pista. Pero los datos son escasos, y si hay correlación puede deberse perfectamente a que tanto los flujos migratorios como los de ayuda siguen reflejando los lazos históricos coloniales. Por ejemplo, el principal destinatario de la ayuda del Reino Unido es la India, principalmente debido a su larga relación histórica y no tanto porque se pretenda reducir su emigración. La falta de conexión clara entre las políticas de ayuda y la migración se evidencia también en las publicaciones de los donantes. Las directrices de la Comisión de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre reducción de la pobreza, por ejemplo, si bien mencionan el fenómeno migratorio, lo hacen en el contexto más amplio de las vías por las cuales la asistencia al desarrollo puede contribuir a la reducción de la pobreza, observando que a su vez esto puede reducir la presión migratoria.¹⁰ Resumiendo, no hay muchas evidencias de que la estrategia de ayuda en el lugar de origen de la emigración funcione realmente.

¿Movilización de los migrantes para complementar las ayudas?

A diferencia de los dos desafíos anteriores, este tercero constituye un nuevo campo de actuación política. Teniendo en cuenta la magnitud de los envíos de dinero en relación a la ayuda, la propuesta de que ambos flujos financieros se complementen parece atractiva. Pero existen muy pocas evidencias de las relaciones entre las ayudas y los envíos de dinero que puedan servir para la definición de este nuevo campo de actuación política. A pesar de ello pueden distinguirse cuatro situaciones:

¹⁰ Stalker, 2003, *op. cit.*

- Ayudas y envíos a países de bajos ingresos y relativamente pacíficos: los envíos ofrecen ingresos, intercambio internacional e ideas para el desarrollo humano y económico. Los países donantes de ayuda pueden facilitar a las diásporas su participación a todos los niveles sociales en el desarrollo de la comunidad y del sector privado, como manera de apoyar a la población desplazada, incluyendo a migrantes locales e internacionales.
- Ayudas y envíos a países de ingresos medios y relativamente pacíficos: los envíos suponen un apoyo al sustento, pero también pueden pasar a formar parte del conjunto de las Inversiones Directas Extranjeras (IED) en estos países. Si de forma creciente se desvía la ayuda internacional hacia otros países (los más pobres, donde resulta más útil en la lucha contra la pobreza) aumentará en los de ingresos medios la importancia de los envíos de los emigrantes, tal vez más por las innovaciones empresariales y tecnológicas que introducen que en términos estrictamente financieros.
- Ayudas y envíos a focos conflictivos actuales o potenciales, incluyendo países en guerra y Estados fracasados: aquí reside el mayor desafío. Los organismos bilaterales y multilaterales deben buscar vías para combinar sus diferentes clases de ayuda con las actividades (envíos, presión política y otras) de las comunidades transnacionales, asegurándose de que efectivamente éstas se orientan a ofrecer recursos, seguridad y espacio político para las víctimas del conflicto, y no a incentivar los enfrentamientos. Esto exige el estudio específico de cada caso y que los donantes (posiblemente bajo dirección de la ONU) inviten a las ONG internacionales y a las organizaciones de la diáspora a abrir un diálogo sobre el conjunto de flujos de recursos para el país.
- Ayudas y envíos a países y regiones de posguerra: aunque ésta es en cierta forma una subcategoría de la situación anterior, las posibilidades y formas de actuación presentan diferencias en los Estados y regiones de posguerra, volcados en la repatriación, reintegración y reconstrucción. En este caso conviene movilizar los recursos de la diáspora hacia la reconstrucción, pasando a formar parte de un esfuerzo internacional más amplio de pacificación,

reconciliación y reconstrucción, y prestando especial atención a que no se generen nuevas tensiones que pudieran conducir a nuevos episodios de conflictos y desplazamientos.

Es necesaria una mayor interacción entre las diásporas y las agencias de desarrollo para lograr una colaboración internacional que sitúe las políticas de ayuda y de migración en roles complementarios, y que adapte las ayudas a la movilidad transnacional de las economías domésticas. La comunidad internacional debería seguir el ejemplo de algunos Gobiernos de países en desarrollo que están estrechando sus relaciones con las diásporas. Se puede promover, por ejemplo, la participación de éstas en foros internacionales como las conferencias de donantes, así como la formulación de llamamientos conjuntos bajo la supervisión de la ONU o de la Unión Europea. Esto permitiría discutir abiertamente sobre los flujos de recursos de los donantes y de las diásporas, para planificarlos y coordinarlos coherentemente según los objetivos de desarrollo y reconstrucción. De forma parecida, las diásporas deberían tener espacio y voz en los programas generales de establecimiento de la paz y de reconciliación. Las ONG podrían actuar como intermediarias para promover su participación, pues cuentan con una creciente experiencia tanto en labores de presión política como de reparto de ayuda, y tienen a menudo contacto directo con grupos de las diásporas.¹¹

Conclusiones: hacia una coherencia en las políticas de migración y de desarrollo

Las dificultades que supone una actuación internacional sobre las relaciones entre migración y desarrollo requieren iniciativas por parte de donantes como la Unión Europea, que cuenta con los recursos, los instrumentos, los socios gubernamentales y no gubernamentales y la presencia política para llevar a cabo intervenciones coherentes en los países en desarrollo, afrontando todo tipo de problemas relacionados con la pobreza, los conflictos y la emigración. Las siguientes respuestas a los desafíos planteados en los apartados anteriores pueden ayudar a diseñar medidas operativas desde la perspectiva de la Unión Europea:

¹¹ Para contrastar esta afirmación con otros argumentos, ver Chimni, 2003, *op. cit.*

- ¿Podría la ayuda prevenir los conflictos violentos y reducir la cantidad de refugiados internacionales? Para lograr una respuesta afirmativa es necesario emplear la presencia política, los instrumentos y los recursos de la cooperación para el desarrollo en los focos conflictivos actuales y potenciales, así como en los países en desarrollo que sufren condiciones económicas adversas e inestabilidad política. Los programas de ayuda no pueden limitarse a la zona en conflicto, sino que han de incluir a los países vecinos, que son los que soportan la mayor carga de los conflictos, desplazamientos y migraciones locales. La simple ayuda humanitaria a los países vecinos puede reducir el riesgo de extensión del conflicto, pero no es probable que sea capaz por sí misma de contener el número de refugiados que buscan asilo internacional. No existe por lo tanto ninguna alternativa eficaz a unas políticas integrales de cooperación para el desarrollo orientadas tanto a la lucha contra la pobreza como a la prevención y resolución de conflictos.

- ¿Podría (y debería) la ayuda prevenir la inmigración promoviendo el desarrollo local? La respuesta más breve es no. Aunque el alcance e intensidad de los efectos de la ayuda varían considerablemente, las evidencias sugieren que su resultado más inmediato es el incremento de la emigración. En vez de plantearse esta pregunta, las políticas de la Unión Europea en cooperación internacional para el desarrollo deberían reconocer el capital humano y laboral que aporta la migración como fuerza constructiva de la integración económica, en pie de igualdad con el flujo internacional de capitales y de productos, dentro del esquema político de liberalización y transnacionalismo.

- ¿Se podría movilizar a los migrantes para que complementen las ayudas destinadas al desarrollo y a la prevención/reducción de conflictos? La cantidad acumulada de los envíos de dinero de emigrantes en los años noventa supera en cerca de un 20% a la suma de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para los países en desarrollo, estos envíos han demostrado ser una fuente de ingresos más constante que otros flujos financieros privados y que las Inversiones Extranjeras Directas (IED). Además de a las familias de los emigrantes, los envíos benefician también a terceros en la

medida en que estimulan el comercio y los servicios. Sin embargo, para optimizar su contribución a la reducción de la pobreza, la Unión Europea debe tener en cuenta que la distribución de envíos es desigual, pues para empezar se limita a los sitios concretos de donde proceden los emigrantes. Así, se deberían asignar mayores ayudas a los países más pobres que apenas se benefician de estos envíos y, por otro lado, habría que entablar un diálogo con las diásporas para promover su inversión en desarrollo humano y en proyectos de equidad social y de empleo, así como su transferencia de conocimientos y de tecnología. De forma más amplia, y con la lucha contra la pobreza como principal objetivo, los donantes como la Unión Europea u organismos bilaterales pueden y deben actualizar sus estrategias de desarrollo incorporando conceptos como la movilidad transnacional de las economías domésticas, e introduciendo en su agenda a representantes de las diásporas, que forman parte de la sociedad civil internacional. Esto supone dar espacio y voz a las diásporas en los programas específicos de reconciliación y reconstrucción de la paz y en las conferencias internacionales.

En este análisis se ha subrayado el potencial de los migrantes como fuente de desarrollo, y se ha llamado la atención sobre los desafíos y contradicciones de los esquemas políticos actuales sobre desarrollo y migración. El mayor reto consiste en armonizar las medidas de lucha contra la pobreza, mitigando las condiciones que provocan los desplazamientos de refugiados y de otros emigrantes forzados, con el establecimiento de relaciones más constructivas con las diásporas de migrantes y sus actividades transnacionales. Para alcanzar un equilibrio se requiere intervenir en tres áreas: en las regiones, países y comunidades de origen de los migrantes; en sus actividades transnacionales; y en los esquemas de las políticas de migración y desarrollo diseñados en la actualidad básicamente por los países desarrollados. El análisis general y las conclusiones aportadas apuntan a tres ámbitos de actuación donde la Unión Europea puede llevar a cabo intervenciones específicas:

- apoyar a los países vecinos que reciben y albergan a los emigrantes y refugiados;
- aprovechar el potencial de desarrollo de los migrantes;

- hacer que los programas de ayuda y los de migración sumen esfuerzos en vez de enfrentarse.

Apoyo a los países vecinos que reciben a los emigrantes y refugiados

Se ha prestado mucha atención a las salidas masivas de refugiados y a su repatriación, pero los países que los han albergado, en especial durante periodos prolongados, han sido ignorados. Las condiciones de los refugiados en tales países han ido deteriorándose, favoreciendo la inestabilidad y nuevos desplazamientos más lejos. Tras la repatriación, los países y comunidades que han acogido a los refugiados han seguido siendo ignorados. Y sin embargo suelen ser también víctimas de la pobreza, la inestabilidad y la vulnerabilidad a la expansión de los conflictos vecinos. No sin cierta razón, estos países en desarrollo que albergan refugiados han denunciado el desprecio por el principio de responsabilidad compartida, y han reaccionado con una menor disposición a acoger nuevas afluencias de refugiados. Mediante ayudas a estos países se reconocería su contribución a la acogida de inmigrantes y se les alentaría a mantener políticas más abiertas en cuanto a nuevas acogidas. Desde un punto de vista más amplio, tales ayudas cobran sentido dentro de la asistencia a los propios refugiados:

- ayudándoles a contribuir a la sociedad que les alberga;
- reduciendo la pobreza general de la misma;
- ayudando a prevenir y contener conflictos potenciales en estos países.

Las políticas de responsabilidad compartida no deben aplicarse bilateralmente, sino que deben coordinarse entre todos los países que albergan refugiados en cada región conflictiva concreta.

Pero las ayudas deben asignarse en función de las necesidades de estos países vecinos, y no con el único propósito de contener los desplazamientos internacionales de refugiados y migrantes (cosa que, además, es poco probable que se logre). Teniendo en cuenta recientes investigaciones sobre estas situaciones, en particular sobre las tensiones surgidas entre refugiados y población autóctona, hay que diseñar un nuevo modelo de apoyo a los países de acogida que beneficie tanto a los

refugiados como a las comunidades que les albergan. Esta ayuda a los países vecinos debería en cualquier caso complementar, y no sustituir, los esfuerzos generales por reducir la pobreza.

Aprovechamiento del potencial de desarrollo de los migrantes

A través de las estrategias de subsistencia que despliegan los migrantes y sus organizaciones, el dinero y otros recursos que envían a su tierra, y las labores de presión política que ejercen, éstos logran una influencia sustancial tanto en los países en desarrollo relativamente estables como en los que están inmersos en conflictos o emergiendo de ellos. Los envíos constituyen, como ya se ha señalado, la fuente exterior de ingresos más importante, constante y directa en estos países. Benefician a las familias de los emigrantes y también a terceros, pues estimulan el comercio y los servicios. Los migrantes también promueven el desarrollo de otras maneras, como por ejemplo abriendo nuevos mercados, ahí donde residen, a los productos de su tierra.

Numerosos Gobiernos de países de origen de emigración vienen reconociendo en los últimos años el potencial de sus ciudadanos en el extranjero, y las agencias internacionales de desarrollo comienzan también a hacerlo. La participación de los emigrantes en el desarrollo o reconstrucción de su país de origen depende de hasta qué punto se sienten parte de él, así como del país que les alberga. Las agencias de desarrollo pueden colaborar en este sentido con los países de origen y con sus diásporas con las siguientes medidas:

- protegiendo los derechos de los migrantes;
- recortando los costes de las transferencias de dinero;
- fomentando que los emigrantes inviertan en iniciativas de desarrollo comunitario en su país de origen.

Por otro lado, hay que avanzar más allá de considerar a los migrantes fuentes de recursos para el desarrollo y reconstrucción y hay que aportar a las diásporas una voz más activa. Esto puede hacerse implicándolas en foros internacionales, como las conferencias de donantes, con el objetivo de incrementar la transparencia y coordinación de los flujos de recursos de los donantes y de las diásporas para el desarrollo y la reconstrucción.

Se puede ceder también mayor protagonismo a las diásporas en los procesos de establecimiento de la paz y la reconciliación. Y puesto que las ONG tienen cada vez más experiencia en labores de presión política y de reparto de ayudas, y mantienen a menudo contacto directo con grupos de las diásporas, están bien situadas para actuar como intermediarias en la promoción de la participación de tales diásporas. La integración en la comunidad de residencia y el retorno al país de origen no se excluyen mutuamente: hay que alcanzar un equilibrio entre ayudar a los migrantes que quieren retornar y acoger a los que prefieren contribuir a su sociedad natal desde el extranjero.

Promover una relación mutuamente enriquecedora entre los programas de ayuda y las medidas de política migratoria

Si el objetivo de la ayuda es evitar que los conflictos deriven en violencia y provoquen desplazamientos de refugiados, la tendencia actual a destinar la asistencia a aquellos países en desarrollo que demuestren ser buenos gestores resulta contraproducente. Si la comunidad internacional desea fomentar el diálogo y la colaboración para reducir la pobreza, prevenir los conflictos y democratizar a los países pobres y/o inestables, se necesita una ayuda al desarrollo con una base más amplia y miras a más largo plazo.

Igual de miope resulta la tendencia a asignar únicamente ayuda humanitaria a los focos conflictivos. La asistencia humanitaria de emergencia no puede generar la confianza ni la larga experiencia de colaboración necesarias para llegar a las raíces de la conflictividad, del fanatismo y de la pobreza, que son los factores que producen inestabilidad y desplazamientos. Si la comunidad internacional quiere afrontar las amenazas a largo plazo que nutren la inseguridad regional y el terrorismo, debe superar los simples intentos de relacionar ayuda y desarrollo y lograr una convivencia entre organismos humanitarios y de desarrollo en los focos conflictivos actuales y potenciales.

Las políticas de ayuda deberían tener más en cuenta el impacto de los envíos de los migrantes, para fomentar la complementariedad entre ambos tipos de flujos dirigidos a los países en desarrollo. Estos envíos suponen en efecto un gran potencial de recursos para el desarrollo y la reconstrucción, pero no hay que olvidar que su distribución y benefi-

cios son desiguales, pues sin ir más lejos se limitan a los sitios de donde proceden los migrantes: es un dinero que tiende a ser transferido directamente de localidad a localidad, por lo que su gestión no adquiere una dimensión nacional, como ocurre con la mayor parte de la ayuda. Los donantes deberían por lo tanto asignar más ayudas a los países y comunidades más pobres, que no se benefician de un gran nivel de envíos. Por otro lado, las agencias de transferencia de dinero pueden también ser consideradas fuentes de financiación del desarrollo.

Para orientar las políticas internacionales de migración y asilo hacia estos fines, habría que:

- mantener medidas de asilo y reasilo flexibles que alivien la presión sobre los países pobres que son los primeros en acoger a los refugiados;
- conceder permisos laborales temporales para trabajadores de países pobres, tanto para atender a sectores específicos que sufren carencias de mano de obra en los países desarrollados, como para fomentar los envíos de dinero a sus países de origen;
- controlar las políticas de contratación de trabajadores altamente formados para evitar que los países en desarrollo pierdan todo su capital humano;
- introducir opciones de ciudadanía doble o flexible para que los migrantes mantengan la posibilidad de retornar a su país de origen sin perjuicio alguno a su derecho a quedarse en el país de residencia.

Estas medidas deberían consultarse con los Estados de origen de emigración y no adoptarse unilateralmente.

La elección de estos tres ámbitos de intervención es coherente con dos principios primordiales: que el objetivo prioritario de la cooperación para el desarrollo es la lucha contra la pobreza, y que las políticas migratorias hacia los países de origen deben orientarse a crear las condiciones que permitan a la gente permanecer en su tierra, más que intentar simplemente contener las afluencias migratorias. El análisis ha planteado que las regiones de origen de emigración necesitan ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria para paliar las condiciones que empujan a la gente a emigrar; en este fenómeno, los países vecinos que albergan refugiados (a veces durante periodos largos) han sido generalmen-

te ignorados. Por otro lado, el infravalorado potencial de los migrantes con respecto al desarrollo y a la resolución de conflictos (segundo ámbito de intervención) ha quedado ampliamente demostrado. De forma parecida, el potencial del tercer ámbito de intervención está siendo desaprovechado: habría que fomentar el aprovechamiento mutuo entre las medidas de ayuda y las políticas migratorias. Se podría progresar enormemente en este tema si se avanzara hacia una concepción multilateral del debate sobre la cuestión migratoria, de manera que se desarrollara un programa migratorio internacional comparable a los acuerdos globales que ya se han alcanzado en materias como el comercio y la inversión. De esta manera el ámbito de la migración internacional lograría constituirse de manera mucho más definida, abriendo posibilidades para un consenso superior al que se da actualmente.