

## Introducción: El papel de los gobiernos

Carlos González Gutiérrez

EN OCTUBRE del 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, convocó en Tlatelolco a la Segunda Conferencia Internacional sobre Relaciones Estado-Diáspora (CIRED II), en la que participaron delegaciones de 11 países latinoamericanos y caribeños: Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Uruguay y México.

Como en el caso de su antecesora,<sup>1</sup> el propósito de la CIRED II fue servir de foro para el intercambio de puntos de vista entre académicos y funcionarios gubernamentales encargados de estudiar o promover las relaciones entre sus respectivos países y diásporas. No obstante, esta vez, a diferencia de la ocasión anterior, el enfoque fue analizar exclusivamente la experiencia de América Latina y del Caribe.

Resulta por demás comprensible que la iniciativa de convocar a la conferencia proviniera de México y la reunión tuviera lugar en la capital del país. La población mexicana que reside de manera permanente más allá del territorio nacional es enorme en comparación con cualquier otra diáspora latinoamericana. De acuerdo con cifras de la Oficina del Censo de Estados Unidos, aproximadamente 11 millones de personas nacidas en México residían en Estados Unidos en 2005, y otros 16 millones eran estadounidenses de ascendencia mexicana.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>La Primera Conferencia sobre Relaciones Estado-Diáspora (CIRED I) fue organizada en octubre del 2004, en Tlatelolco. Reunió a funcionarios gubernamentales y académicos de seis países de alta emigración: Filipinas, India, Marruecos, República Dominicana, Turquía y México. Las ponencias están recogidas en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>2</sup>Prácticamente uno de cada tres extranjeros en Estados Unidos es mexicano. En 2005 había 35.7 millones de extranjeros residiendo en EUA. Luego de los 11 millones de mexicanos,

Como producto de la experiencia de por lo menos 17 años de esfuerzos sistemáticos de acercamiento hacia su diáspora, México cuenta con un cierto *know how* o una serie de “buenas prácticas” que pueden ser compartidas con otros países latinoamericanos. Al mismo tiempo, justamente por el tamaño de las comunidades en el exterior, para los funcionarios mexicanos es imperativo conocer otros modelos y allegarse de información sobre lo que se está haciendo con éxito en otras naciones.

Muchas veces son los países y las diásporas más pequeñas las que llevan a buen término ideas novedosas, o las que pueden integrar a representantes de la sociedad civil, del sector privado y del gobierno, para desarrollar proyectos de cooperación que le den valor agregado a las aportaciones de los migrantes y a la vez atiendan sus necesidades de vinculación con el país de origen. Es necesario estudiar y eventualmente replicar en otros contextos los modelos que empíricamente demuestren su viabilidad. De lo anterior dan cuenta proyectos de cooperación exitosos como (por mencionar sólo dos ejemplos), las ferias inmobiliarias colombianas en Estados Unidos, organizadas por el Programa Colombianos Unidos del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo es promover la construcción de vivienda en Colombia por parte de emigrados; o el Programa Unidos por la Solidaridad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), institución del gobierno de El Salvador que convoca a grupos de migrantes a participar en concursos públicos donde, de acuerdo a un sistema de puntaje, el gobierno otorga fondos de apoyo a las obras de infraestructura local que los expatriados patrocinan en sus comunidades de origen.

México es un país en proceso de transición migratoria. El envejecimiento natural de su población, producto del éxito de las políticas de control de natalidad y del aumento en las expectativas de vida, aunado a las perspectivas de crecimiento de su economía, permiten prever que, tal como le ha sucedido a países como España, Irlanda, Italia o Turquía, México pasará de ser un país exportador de trabajadores, a uno importa-

---

los grupos nacionales más numerosos eran los chinos, con 1.7 millones, seguidos por los filipinos con 1.6 millones, indios 1.4 millones y vietnamitas 1 millón. Fuente: U.S. Bureau of the Census, “Census Bureau Data Show Key Population Changes Across Nation”, ([http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/american\\_community\\_survey\\_acs/007287.html](http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/american_community_survey_acs/007287.html)). Citado en “Crece en 20 por ciento la migración: se trasladan a EUA 1.8 millones de mexicanos en este sexenio”, *Reforma*, 16 de agosto 2006.

dor neto de mano de obra. Cada vez será más difícil categorizar a México simplemente como un país de emigración, en tanto que su territorio sirve ya y servirá cada vez más como ruta de tránsito para migrantes que van rumbo a Estados Unidos, o bien como destino para otros que desean asentarse en él.

Lo anterior le impone a México la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva de largo aliento. Si, como consecuencia del fin del ciclo demográfico por el que atraviesa el país, el superávit de mano de obra desaparece al cabo de dos décadas, más vale prepararse desde ahora para el cambio en la agenda de las relaciones entre México y su diáspora. Conforme el número de inmigrantes de primera generación se reduzca, es previsible que disminuya también el monto de las remesas que éstos envían y que pierda relevancia la problemática fronteriza relacionada con cruces no autorizados, por mencionar dos ejemplos. En contraste, en 20 años seguramente habrá muchos más pensionados interesados en regresar al país que los vio nacer; el número de migrantes altamente calificados será mayor, como en general será más grande el tamaño de la clase media mexicano-americana con acceso a los círculos de poder económicos y políticos de Estados Unidos. En dicho contexto, previsiblemente cobrará una mayor prioridad la importancia de cultivar las redes de conocimiento entre personas de origen mexicano de ambos lados de la frontera, o bien la necesidad de ofrecer servicios de atención médica para adultos mayores interesados en repatriarse luego de su jubilación.

### Los supuestos

Aun cuando el lector de este libro podrá abordarlo desde muy diferentes perspectivas, quizá convenga revisar de entrada tres supuestos generales que estuvieron detrás de la organización de la conferencia que le dio origen y, consecuentemente, detrás de la compilación del presente volumen:

1. La promoción del diálogo entre los países de alta emigración permite avanzar hacia el desarrollo de un marco conceptual propio para entender las relaciones Estado-diáspora.
2. No obstante la importante contribución que los migrantes hacen a la economía de sus países de origen, éstos no deben ser percibidos como la solución a los problemas de desarrollo de los países expulsores.

3. Sin ser la panacea para el desarrollo, la diáspora claramente representa una oportunidad al alcance del país de procedencia para vincularse mejor con el exterior. Los gobiernos de estos países están en posibilidades de crear un entorno conducente para que los expatriados traigan a la mesa su talento y recursos, para beneficio del país que dejaron atrás.

*Primer supuesto: la necesidad de un marco conceptual propio*

Las categorías estadísticas, burocráticas o legales con las que se analiza el fenómeno migratorio son en buena medida producto de la manera como se plantea la discusión en los países receptores. Estas categorías o marcos de referencia no son neutrales. En los países industrializados, cuando se habla de la “administración del proceso migratorio”, el énfasis o el objetivo central está puesto en las políticas relacionadas con el control del problema.<sup>3</sup> Es ilustrativo que en Estados Unidos, por ejemplo, el término más común para referirse a los inmigrantes indocumentados sea el de “extranjeros ilegales” (*illegal aliens*).

Lo anterior refleja un hecho obvio: en la economía global, el poder está del lado de los gobiernos de los países que compran mano de obra. Representantes de estos gobiernos se reúnen con periodicidad no sólo para compartir experiencias sino para armonizar políticas de control migratorio en materia de visas a nacionales de terceros países; políticas de reclutamiento para trabajadores extranjeros que requiere la economía local; o acciones de combate al tráfico de trabajadores no autorizados, por citar solamente tres ejemplos. El énfasis está en las acciones unilaterales de aplicación de la ley, en defensa de la soberanía y del control de las fronteras.

En contraste, los países de alta emigración se reúnen de manera mucho más esporádica, a pesar de que comparten intereses comunes. Su énfasis lógicamente no está en el control, sino en la protección de derechos de los emigrados. En sus declaraciones conjuntas, la prioridad está en otro tipo de preocupaciones, tales como el reconocimiento de las contribuciones socioeconómicas de los migrantes al bienestar de los

<sup>3</sup>Stephen Castles y Mark J. Miller, *La era de la migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 121.

países receptores,<sup>4</sup> o en la necesidad de que se abandonen medidas unilaterales de control a favor de esquemas de cooperación internacional, en reconocimiento a la existencia, *de facto*, de mercados laborales integrados al margen de fronteras nacionales.

El diálogo y la cooperación entre países de alta emigración y, más específicamente, entre representantes de gobiernos, de asociaciones de migrantes y de instituciones académicas de países expulsores de mano de obra, es esencial no sólo para identificar problemas comunes o intercambiar “buenas prácticas”, sino para desarrollar redes interdisciplinarias y transnacionales de análisis e investigación, capaces de desarrollar nuevos esquemas teóricos, alternativos a los que privilegian la perspectiva de los países receptores y, por tanto, más a tono con la perspectiva del sur o de los países con diásporas significativas esparcidas por el mundo.<sup>5</sup>

No puede haber estrategia cuando no se conoce la problemática, ni se intercambia información sobre retos comunes, ni se auspicia la investigación aplicada. En ese sentido, la CIRED II (al igual que la CIRED I) sirvió como un foro propicio para intercambiar puntos de vista desde la perspectiva del sur, sobre estrategias de vinculación con las comunidades establecidas en el exterior.

Los gobiernos de países de alta emigración están obligados a generar políticas públicas que comiencen por reconocer la existencia de comunidades transnacionales que viven cómodamente “con un pie en un país y otro pie en otro”, desenvolviéndose con naturalidad en dos contextos culturales distintos de manera simultánea. Si, desde la perspectiva de los países receptores, el debate y la formulación de políticas públicas gira en torno a medidas de control migratorio (sistemas de visados, ingreso

<sup>4</sup>Entre las principales aportaciones de la migración internacional para los países receptores que con frecuencia se soslayan durante los debates nacionales sobre el tema, destacan: la juventud de los nuevos migrantes como corrector en la transición estructural de la pirámide de edad de una población nativa que envejece a una velocidad mayor que la población inmigrante; el fortalecimiento del sistema de pensiones y de seguridad social al llegar trabajadores jóvenes que reemplazan de inmediato y por un plazo largo a trabajadores próximos al retiro; y el cúmulo de información que traen consigo los trabajadores foráneos, educados con recursos ajenos a la economía local.

<sup>5</sup>Conclusiones de la Conferencia Internacional Migración y desarrollo: perspectivas del sur, Bellagio, Italia, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 10-13 de julio de 2006, en <http://www.migracionydesarrollo.org/>

y permanencia), desde la perspectiva de los países de alta emigración el énfasis quizá debe centrarse en otro tipo de preguntas:

1. ¿Cómo transformar instituciones gubernamentales diseñadas bajo el esquema del Estado-nación tradicional, a fin de abrirle canales institucionales de participación a un segmento de la población que si bien reside fuera del territorio nacional, se sigue sintiendo parte de la nación de origen?
2. ¿Cómo promover la integración de los migrantes a la sociedad que los recibe (a fin de contribuir a mejorar su calidad de vida), sin que ello erosione los vínculos que los unen con su país de procedencia?
3. ¿Cómo coadyuvar a la consolidación de las comunidades como un puente de entendimiento entre los países de origen y destino?

Detrás de este enfoque alternativo, está la convicción de que quien migra no vive en medio de un conflicto de lealtades entre el país de origen y el de adopción, ni asume el problema de su identidad como si se tratara de un falso dilema de suma cero. Para la mayoría de las personas que han dejado su país de nacimiento, no existe contradicción entre el deseo de integrarse al país que les brinda las oportunidades que no encontraron en su país de procedencia y el anhelo de mantenerse vinculados con la tierra que los vio nacer.

Al amparo de este principio, los países de alta emigración han validado los esfuerzos de los migrantes por desarrollar un sentido de doble pertenencia al reformar unilateralmente su legislación, para reconocer el derecho a la múltiple nacionalidad de los expatriados y, en algunos casos, el derecho a participar en elecciones nacionales desde el exterior.

*Segundo supuesto: la solución del subdesarrollo no son los migrantes*

Los migrantes y sus remesas no deben ser vistos como un recurso nacional estratégico a ser administrado por el gobierno de su país de origen para promover el desarrollo en el largo plazo, como si se tratara del petróleo o de cualquier otro recurso natural.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>“Declaración de Cuernavaca”, Conclusiones de la Conferencia Internacional Problemas y Desafíos de la Migración y el Desarrollo en América Latina, Cuernavaca, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 7-9 de abril de 2005, en <http://www.migracionydesarrollo.org/>

Para los países exportadores de mano de obra, resulta claro que el impacto de la emigración internacional en las economías locales es más bien negativo, en particular si el éxodo no es temporal sino permanente. La migración masiva de familias no puede ser un objetivo del desarrollo. Cuando un país basa su estrategia de crecimiento económico en la exportación de mano de obra y en la captación de remesas, se ve obligado a pagar un precio muy alto en términos de fragmentación familiar, pérdida de población o abandono de actividades productivas en las regiones de alta emigración. En este libro, los artículos de Delgado Wise y Márquez Covarrubias, Moctezuma, García Zamora y Sánchez Barbosa documentan lo anterior en el caso de varias regiones de México.

El crecimiento de un país difícilmente puede provenir de fuera, a partir de un impulso exógeno originado en la propia diáspora. Tratándose de trabajadores no calificados, la migración en sí misma poco puede hacer para remover los condicionantes estructurales del desarrollo. La consolidación de las redes sociales sobre las que descansa el proceso migratorio erosiona la capacidad de las regiones de origen para desarrollar actividades productivas, en la medida en que genera despoblación y distorsiona las expectativas de quien se queda atrás.

En el caso de la migración de trabajadores del conocimiento o altamente calificados, su salida permanente resulta en una pérdida de recursos invertidos en su educación, o bien de habilidades socialmente útiles en manos de personal previamente entrenado.

Desde una perspectiva más amplia, la migración contribuye a posponer la necesidad de tomar decisiones dolorosas que contribuyan a reformar la economía. A nivel macro, la entrada de remesas puede robustecer la moneda nacional sin que dicho fortalecimiento tenga necesariamente que ver con un aumento en la productividad de la planta productiva nacional. A nivel micro, cuando jóvenes recién egresados de las universidades nacionales emigran con el afán de corregir la falta de correspondencia entre entrenamiento y oportunidades, se pierde a muchos de los agentes catalizadores de los cambios (políticos, económicos y sociales) que el país requiere para superar el subdesarrollo.

El optimismo en torno a las posibilidades que ofrece la migración para impulsar el desarrollo de las naciones de origen es resultado del crecimiento sostenido de las remesas durante la última década. El impac-

to de estos recursos en el bienestar de quienes los reciben es directo e inmediato y contribuye a reducir los niveles de pobreza. A pesar de que el destino es (en su mayor parte) el consumo y las actividades no productivas, su efecto multiplicador en términos de crecimiento económico es muy significativo. En tanto que son transacciones privadas entre individuos, no están sujetas a los vaivenes o controles políticos que afectan a otro tipo de flujos de capital (como la inversión extranjera o la ayuda oficial para el desarrollo). Como instrumento para redistribuir el ingreso, las remesas, vistas como ayuda proveniente del exterior a partir de fondos privados, parecen ser más efectivas que los fondos públicos administrados por grandes burocracias. Sus destinatarios son personas que realmente necesitan los recursos, su instrumentación no requiere de burocracias costosas en ninguno de los dos polos del circuito migratorio y las posibilidades de que se vean afectadas por prácticas de corrupción son, por lo general, limitadas.<sup>7</sup>

Por lo demás, aun cuando los flujos de remesas no deban ser vistos como un indicador de desarrollo, lo cierto es que la estabilidad de los países de alta emigración depende en buena medida de su continuidad. Si bien México es el país de la región que más remesas recibió en el 2005, con 20,000 millones de dólares (mmd), seguido por Guatemala con 2.9 mmd, El Salvador con 2.8 y República Dominicana con 2.4, en realidad no es ni por mucho el único país que vería seriamente afectada su economía si estos flujos desaparecieran. Mientras que para México las transferencias de remesas equivalieron en 2005 al 2.98 por ciento de su PIB, en el caso de El Salvador el porcentaje equivalente fue de 18.28 por ciento, República Dominicana 13.35 por ciento y Guatemala 11.42 por ciento. A pesar de que Honduras (con 1.7 mmd) y Haití (con 0.9 mmd) recibieron volúmenes mucho menores de remesas, en términos relativos, su dependencia de estas divisas es mucho mayor, a juzgar por el porcentaje que representaron en 2005 con respecto a su PIB: 23 y 34.5 por ciento respectivamente.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Hein de Haas, *Engaging Diasporas: How Governments and Developing Agencies Can Support Diaspora Involvement in the Development of Origin Countries*, Oxford University, International Migration Institute-Oxfam Novib, junio de 2006.

<sup>8</sup>Manuel Orozco, "Las remesas en Centroamérica: mejores prácticas e ideas para el desarrollo", participación en el *II Foro Regional las Remesas en Centroamérica*, Tegucigalpa, Honduras, 15 y 16 de agosto de 2006, en <http://www.remesasydesarrollo.org/71.0.html>

*Tercer supuesto: los migrantes pueden contribuir al desarrollo*

No obstante lo anterior, para los gobiernos de los países de alta emigración sería absurdo no formular políticas públicas que busquen fortalecer el impacto virtuoso que las relaciones con la diáspora pueden llegar a tener en el desarrollo del país de origen.

Si el desarrollo nacional depende en buena medida de la capacidad para vincular la economía nacional con los mercados globales de bienes y servicios, la diáspora es una herramienta valiosa para “engancha” a los actores nacionales con la economía mundial.

Los emigrados pueden ser cruciales para alentar flujos de capital al país de origen y constituyen una poderosa voz contra quienes abogan a favor del aislacionismo o la autarquía. Tienden, por ejemplo, a ser los primeros en regresar capital cuando la economía se estabiliza luego de pasar por tiempos de turbulencia. El auge de la economía china se explica en parte por los patrones de inversión tradicionales de familias de emigrantes que desarrollaron sus fortunas en el extranjero y que regresaron a la China continental cuando ésta abrió su economía a la inversión foránea.

La diáspora envía no solamente remesas económicas sino también remesas de todo tipo a sus países de origen: ideas, comportamientos, enfermedades, formas de identidad y capital social que exportan los migrantes y sus descendientes de los países receptores a los países expulsores. La circularidad será siempre positiva en la medida en que el país de origen sea capaz de mitigar los efectos nocivos de remesas no deseadas (p. ej. enfermedades infecciosas) y proyectar aquéllas que son favorables al desarrollo nacional (p. ej. desarrollo tecnológico).

En tal sentido, es un error suponer que lo único que pueden aportar los migrantes y sus descendientes es dinero, o que su contribución al desarrollo del país de origen se reduce al envío de remesas. Los emigrados con frecuencia promueven valores democráticos o ayudan a fortalecer la capacidad de organización de la sociedad civil. Por otro lado, el acceso a los círculos de poder económico y político en los países receptores por parte de miembros de la diáspora puede ser sumamente valioso para el país de procedencia. Con frecuencia, los altos ejecutivos de las empresas multinacionales que son miembros de la diáspora funcionan como las “cabezas de playa” de sus corporaciones cuando regresan o se establecen por primera vez en un país.

El caso de India es un ejemplo paradigmático. El surgimiento de la industria del *software* en ese país tuvo que ver con una serie de factores estructurales íntimamente ligados con la diáspora india en Estados Unidos. El énfasis en la educación científica en el sistema educativo indio generó un excedente de ingenieros y científicos justo cuando el auge de Internet y de las telecomunicaciones propició una gran demanda por ellos en algunos países industrializados. En particular, la demanda de programadores coincidió con la llegada a puestos de decisión en compañías de tecnología estadounidenses de una masa crítica de expatriados indios, que habían emigrado en los años setenta y ochenta a Estados Unidos y que, al convertirse en altos ejecutivos de empresas norteamericanas, desempeñaron un papel fundamental para convencer a sus respectivas compañías para que maquilaran parte de su producción en India. Paralelamente, estos mismos ejecutivos cumplieron una función muy importante como mentores de empresas de *software* indias al guiarlas con paciencia para que cumplieran con los mismos estándares de calidad de la industria en Estados Unidos. Si lo hicieron fue, sin duda, porque representaba un buen negocio para los accionistas de las empresas donde laboraban. Pero también resulta claro que el sentido de obligación hacia el país y hacia las instituciones que los educaron, explican que su tolerancia al riesgo fuera mayor.<sup>9</sup>

Probablemente, como afirma Alejandro Portes, el impacto positivo de la migración en el desarrollo del país de origen es contingente al grado de circularidad del proceso. En el caso de los trabajadores manuales, el retorno del emigrante al amparo de programas de trabajo temporal, inhibe la migración de su familia y por tanto la pérdida de la población en su comunidad de origen. Cuando la familia entera migra, la posibilidad de regresar se vuelve remota, los flujos de remesas se agotan y los incentivos para invertir en la comunidad de origen se reducen considerablemente.

En el caso de la migración de trabajadores del conocimiento o altamente calificados, su desplazamiento permanente no necesariamente conlleva el mismo efecto destructivo que la migración de trabajadores manuales; primero, porque no genera despoblamiento regional pero, sobre todo,

<sup>9</sup>Yevgeny Kuznetsov y Charles Sabel, "International Migration of Talent, Diaspora Networks, and Development: Overview of Main Issues", en Yevgeny Kuznetsov, *Diaspora Networks and The International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, D.C., The World Bank Institute, 2006, p. 15.

porque estos migrantes tienen la posibilidad de darle a su experiencia migratoria un carácter cíclico. Como se señalaba anteriormente, empíricamente se ha demostrado que a mayor educación e ingreso, mayores los incentivos para desarrollar vínculos transnacionales con la patria de origen. La experiencia de India demuestra que los migrantes altamente calificados tienen al menos el potencial para darle energía o vitalidad a las instituciones del país de origen, en la medida que logren desarrollar “un denso tráfico de personal, recursos e ideas” que facilite la transferencia científica o tecnológica entre el país de origen y el de destino.<sup>10</sup>

### El papel de los gobiernos

Desde el punto de vista de quien migra, la puerta de entrada para acceder al apoyo que le ofrece el gobierno de su país de origen, lo constituye la red de representaciones diplomáticas y consulares en el exterior. Cuando un país de alta emigración carece de un servicio exterior profesional y capacitado para atender las necesidades de su diáspora, le hace falta el primer eslabón de la cadena, el más básico y elemental.

Las embajadas y consulados son un aglutinador fundamental de los esfuerzos de acercamiento: son el vértice donde confluyen las comunidades migrantes por un lado, y la oferta de cooperación por otro. En tanto que son el primer punto de contacto, representan una pieza clave para elaborar el diagnóstico sobre las necesidades de las comunidades, identificar a sus líderes y promover la oferta de servicios de protección consular y de cooperación que el gobierno del país de origen pone al alcance de su diáspora. No importa qué tan sofisticado sea el esquema institucional existente en el país de origen para llevar a cabo las tareas de acercamiento, ni cuántas o cuáles dependencias gubernamentales estén involucradas en él: a los ojos del migrante y de sus descendientes, la embajada o el consulado constituyen la expresión más tangible e inmediata del interés (o de la indiferencia) con la que son percibidos por el gobierno de su país de origen.

Los líderes comunitarios tienden a ver con suspicacia a los representantes del gobierno de su país de origen. Los asocian con muchas de las

<sup>10</sup>Alejandro Portes, “Migration and Development: A Conceptual Review of the Evidence”, participación en la Conferencia Internacional *Migración y desarrollo: perspectivas del sur*, Bellagio, Italia, Red Internacional de Migración y Desarrollo, 10-13 de julio, 2006; en <http://www.migracionydesarrollo.org/>

razones que los llevaron a buscar oportunidades en otra parte. Por eso se necesita de personal debidamente entrenado, capaz de construir la relación de confianza que no existe de entrada.

Frente a los miembros de la diáspora, la prioridad de los diplomáticos es velar por el respeto a los derechos e intereses de los nacionales en el exterior, en particular en el caso de los trabajadores con menores niveles de escolaridad e ingreso, independientemente de su condición migratoria. Se trata de llevarles asistencia legal cuando están en aprietos, de representar sus intereses frente a las autoridades locales y de contribuir a que mejoren su calidad de vida mediante programas educativos o de salud. En contraste, los migrantes altamente calificados no se consideran “problemáticos”. No recurren a los consulados en busca de protección porque muchas veces ni siquiera necesitan de los servicios de documentación que éstos ofrecen. Con respecto a ellos, el reto para los diplomáticos del país de origen es contar con la sensibilidad suficiente para identificarlos y apoyarlos en sus esfuerzos por entrar en contacto entre sí, así como con sus contrapartes en el país de origen.

En una segunda instancia, el trabajo de los diplomáticos del país de origen consiste en fortalecer las capacidades de los liderazgos de estas comunidades y en acompañar sus esfuerzos autónomos de organización. El objetivo son los líderes comunitarios porque ellos constituyen el vehículo más eficiente para “arraigar” las tareas de acercamiento, al servir como multiplicadores de la oferta de cooperación. Por lo general, estos líderes son inmigrantes con varios años de residencia en el país de destino. Como se ha demostrado empíricamente, a mayor educación e ingreso, mayores posibilidades de involucrarse en actividades transnacionales con el país de procedencia.<sup>11</sup>

En esta ecuación, la responsabilidad principal de tomar la iniciativa recae del lado de los gobiernos, en tanto que (por lo general) estos cuentan con más recursos que los líderes y organizaciones comunitarias con las que pretenden colaborar.

<sup>11</sup>Alejandro Portes, Cristina Escobar y Alexandria Walton Redford, “Immigrant Transnational Organizations and Development: A Comparative Study”, Princeton, NJ, Center for Migration and Development, Princeton University, agosto de 2005, CMD Working Paper Series, pp. 16-17.

El valor agregado que puede aportar el gobierno de origen a través de sus diplomáticos estará obviamente en función del apoyo que reciban de su gobierno. Sin embargo, una tarea primordial, que a su vez lleva a muchas otras, es la de la creación y el mantenimiento de redes entre los líderes de la diáspora. Propiciar que se conozcan entre sí, que intercambien puntos de vista y que aprendan de experiencias compartidas, es una de las maneras más eficientes de “fortalecer capacidades” en el liderazgo de la diáspora. Los artículos de Ayón para el caso de México, de Guarnizo para el de Colombia, y de Portillo para el de Uruguay, ilustran lo anterior.

Además, la construcción y mantenimiento de redes cumple una segunda función importante: ayuda a un sinnúmero de actores nacionales a ubicar a los interlocutores que requieren en las comunidades de expatriados. De ahí que los países de alta emigración destinen una buena parte de sus recursos para crear diferentes tipos de redes, como una parte esencial de sus labores de acercamiento. A manera de ilustración, conviene mencionar los ejemplos de tres países (India, Escocia y México) que, por diferentes razones y propósitos, se han abocado a la consolidación de redes para su diáspora.

Cada año, el 7 de enero (día que regresó Mahatma Gandhi al país luego de vivir en Sudáfrica), el Ministerio de Asuntos de los Indios en el Exterior organiza en alguna ciudad del país el *Pravasi Bhartiya Divas*, o el día de los expatriados indios, una conferencia a la que asisten representantes de su diáspora provenientes de más de 40 países. A la edición correspondiente al 2006, encabezada como las anteriores por el primer ministro de India y celebrada en esta ocasión en el estado Andhra Pradesh, asistieron más de 1,000 representantes de las comunidades en el exterior, quienes por tres días trabajaron en diferentes paneles y grupos de trabajo, tales como “Redes del Conocimiento de la Diáspora”, “Indios en el Golfo”, “Diáspora y Filantropía”, “Diáspora y Asuntos de Género”, entre otros. La reunión también sirvió, como cada año, para reconocer a 15 miembros de la diáspora que han destacado por trabajar a favor del prestigio y la imagen de India en el exterior.<sup>12</sup>

<sup>12</sup>High Level Committee on the Diaspora, Ministry of External Affairs, *Report of the High Level Committee on the Diaspora*, New Delhi: Indian Council of World Affairs, 2002; Ministry of Overseas Indian Affairs, *Annual Report: 2005-2006*, New Delhi, MOIA, 2006.

Por su parte, el gobierno escocés promueve la *Globalscot*, una red integrada por alrededor de 800 oriundos residentes en más de 40 naciones, cada uno de ellos invitados a formar parte de la red por el primer ministro de este país integrante del Reino Unido, “a fin de que contribuyan al éxito económico de Escocia y lo compartan”. La mayoría de los miembros de *Globalscot* son empresarios, académicos o ejecutivos de grandes corporaciones, quienes aceptan formar parte de la red de manera honoraria. El enfoque principal son los negocios internacionales. La responsabilidad de los miembros es coadyuvar a que las empresas escocesas obtengan acceso a mercados y a tecnologías en las industrias identificadas como prioritarias por el gobierno, ahí donde el país tiene ventajas comparativas o donde desea desarrollarlas (en particular industrias intensivas en capital y conocimiento). Para facilitar su tarea, *Globalscot* tiene oficinas en diversas partes del mundo, desde donde funcionarios gubernamentales asisten a los miembros de la red en sus esfuerzos por abrirle puertas a las empresas escocesas.<sup>13</sup>

En el caso de México, el gobierno ha tratado de crear una red de redes alrededor del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). En el centro del esquema están sus consejeros (125 líderes electos por las comunidades que representan, para servir por un periodo de tres años en el Consejo Consultivo del IME), y en segundo término por los participantes de su programa de Jornadas Informativas (un total de 400 miembros de la diáspora viajan cada año a México, invitados por el IME, para participar en seminarios informativos de tres días de duración). Con ello se ha buscado crear un sitio propicio para que líderes mexicanos y mexicano-americanos se conozcan entre sí, intercambien puntos de vista y definan en lo posible una agenda compartida. A cuatro años de haber sido creado, el IME ha servido como un espacio de interlocución entre representantes de la diáspora y del gobierno de México, como un mecanismo útil para la formación de capacidades entre liderazgos autónomos, así como una herramienta para crear sinergias (en torno a proyectos de educación, salud, promoción económica y organización comunitaria) entre las comunidades mexicanas en el exterior y el gobierno de su país de origen.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Mairi MacRae y Martin Wight, “A Model Diaspora Network: the Origin and Evolution of Globalscot”, en Yevgeny Kuznetsov, *op. cit.*, pp. 201-220.

<sup>14</sup>Carlos González Gutiérrez, “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en Carlos González Gutiérrez (coord.),

Al crear o propiciar el surgimiento de redes, los gobiernos de países de alta emigración responden a incentivos y circunstancias distintas, tales como la naturaleza y el tamaño de la diáspora, las condiciones de los países de destino, o las prioridades de política pública en el país de origen. Lo anterior explica las diferencias en términos de misión, estructura y forma de operación de cada una de estas redes. Sin embargo, también es factible identificar algunos rasgos comunes.

Cuando los gobiernos apelan a los miembros de la diáspora con objeto de atraer su talento, recursos o conexiones para ayudar al desarrollo del país de origen, explotan la “motivación intrínseca” que mueve a muchos expatriados a ayudar a la comunidad en donde nacieron, a la institución académica de la que son egresados, o en general al país del que emana su cultura e identidad.<sup>15</sup> Cuando, como producto de su esfuerzo individual, un inmigrante llega a ocupar un cierto estatus que le permite ver más allá de su situación estrictamente personal, se convierte en terreno fértil para escuchar el llamado de la patria que dejó. En realidad no es difícil persuadirlo, porque con frecuencia ya está predispuesto por razones emocionales. Esa motivación intrínseca le permite tener una mayor paciencia o tolerancia al riesgo si decide emprender actividades transnacionales vinculadas con el país de origen (y en particular con su gobierno). Más aún, la convocatoria oficial a participar, y el reconocimiento explícito que ello implica, se convierten en un estímulo y, a la vez, en una reivindicación personal altamente apreciada.

Por supuesto, el nivel de motivación es distinto de persona a persona, por lo que resulta claro que ni todos los migrantes se involucran en actividades transnacionales, ni aquellos que lo hacen se involucran del mismo modo toda la vida. La mayoría son “migrantes transnacionales ocasionales” y su interés por vincularse con el país de origen evolucionará a lo largo de su vida. Pero basta con que un grupo que no necesita ser muy numeroso esté interesado en participar, para que la red empiece a desarrollarse.<sup>16</sup>

---

*Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>15</sup>Yevgeny Kuznetsov, “Leveraging Diasporas of Talent: Toward a New Policy Agenda”, en Yevgeny Kuznetsov, *op. cit.*, p. 221.

<sup>16</sup>Peggy Levitt, “Transnational Migrants: When Home Means More Than One Country”, Washington D.C., Migration Policy Institute, p. 1, en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=261>

Por eso, hasta cierto punto, la construcción de la red se convierte en un fin en sí mismo. La organización de eventos o reuniones (como la conferencia del *Pravasi Bhartiya Divas* en el caso de India, o las reuniones del Consejo Consultivo del IME, en el caso de México) adquieren una lógica particular, inserta en el diálogo sistemático y en los encuentros presenciales que se pretende alentar entre los miembros de un grupo objetivo definido.

Debido a que la conformación de la red es un proceso de construcción de confianza entre las partes, el gobierno del país de origen tendrá mayores posibilidades de éxito en la medida en que logre plantear sus objetivos con claridad, respete la pluralidad e independencia de sus interlocutores y pueda ser consistente en el largo plazo. En contraste, cuando las autoridades del país de origen actúan con ambigüedad al explicar sus propósitos, cuando tratan de utilizar a la red como una herramienta de control al pensamiento independiente, o cuando son incapaces de darle certidumbre a los miembros de la diáspora sobre la solidez de su compromiso a futuro, en realidad lo que terminan por hacer es alienar a las personas de cuya creatividad dependen.

El esfuerzo del gobierno está dirigido a cultivar el capital social que puede detonar la diáspora y para ello desarrolla una plataforma donde puedan converger sus miembros. Lo más valioso no necesariamente son los recursos personales que éstos traen a la mesa, sino el talento y las conexiones que puedan aportar. La red será exitosa en la medida en que sus miembros le encuentren utilidad no sólo para vincularse con el gobierno, sino para desarrollar iniciativas propias, de manera conjunta con otros integrantes de la red, para beneficio propio, de las comunidades y de las dos sociedades de las que se sienten parte. En otras palabras, la red adquiere relevancia en la medida en que sus integrantes la asumen como propia.

#### Los alcances y límites del acercamiento

Los gobiernos de los países de origen pueden crear condiciones o ambientes conducentes para aprovechar al máximo la contribución de la diáspora como palanca del desarrollo. Sin embargo, no hay nada automático o predeterminado en ello. Los ingresos que generan las remesas provenientes del exterior lo mismo pueden canalizarse para aumentar la

capacidad de la planta productiva del país (lo que fortalece la capacidad para generar riqueza en el largo plazo), que utilizarse como un ingreso extraordinario que contribuye a posponer reformas dolorosas (aunque necesarias) en la economía.

El éxito que pueda tener cualquier gobierno en las labores de acercamiento hacia su diáspora estará siempre en función de los resultados de las políticas públicas que tienen más que ver con la estabilidad económica y política del país en general, y menos con los esfuerzos gubernamentales de vinculación con las comunidades en el exterior.

Al crear las condiciones propicias para la inversión extranjera en el país se crean las condiciones adecuadas para facilitar una mayor inversión de los migrantes y sus descendientes. Finalmente, los miembros de la diáspora actúan racionalmente: como cualquier otro empresario local o extranjero, ellos invertirán ahí donde su dinero pueda generar la mayor rentabilidad, no necesariamente donde el gobierno de su país de origen les pida o espere que lo hagan por razones emocionales. Si las variables macroeconómicas marchan bien y la política económica es manejada de manera responsable, los recursos llegan. Detrás de los programas de vivienda para migrantes desarrollados en Colombia y en México, está el éxito de las políticas de promoción de vivienda para la población en general.

Por tanto, no todos los países de origen tendrán la misma capacidad para insertar a su diáspora en los esfuerzos de desarrollo. Para poder aprovechar a los emigrados altamente calificados, por ejemplo, el país de procedencia requiere de una infraestructura de instituciones académicas y de investigación, así como de una masa crítica de profesionales y emprendedores, capaces de aprovechar el conocimiento transferible y de darle valor agregado a las alianzas estratégicas que se puedan crear. De lo contrario, no habrá en el país de origen contraparte capaz de incubar las ideas, los contactos y las habilidades transmitidas por los miembros de la diáspora.

Algo similar sucede con el acercamiento a los trabajadores no calificados. Para poder darle valor agregado a las remesas que envían desde el exterior, los países de origen necesitan desarrollar y mantener vigente un portafolio de opciones que le faciliten al trabajador la canalización productiva de sus recursos, a partir de su decisión libre e individual. No todos los gobiernos están igualmente preparados para desarrollar un

menú de opciones que vaya más allá de la difusión de información para disminuir los costos en el envío de dinero. Una estrategia más ambiciosa e integral incluiría opciones tales como el desarrollo de proyectos de intermediación financiera para “bancarizar” a los migrantes en el país de destino y a sus familiares en el de adopción; la apertura de sucursales bancarias o cajas de ahorro en las áreas eminentemente expulsoras (y en particular en las rurales); el diseño de esquemas para ofrecer servicios de vivienda, salud y educación para el migrante y sus familiares; la apertura de los sistemas de pensiones a la contribución de los trabajadores desde el exterior, así como a la libre transferencia de cuentas para el retiro; o la creación de oficinas de atención a migrantes a nivel estatal y municipal, entre otras iniciativas.

En todas estas acciones subyace el objetivo de desalentar la migración masiva de familias, así como de crear incentivos para el retorno eventual del trabajador, o por lo menos para alentar su regreso “virtual” o temporal a través de sus ideas, de sus habilidades aprendidas o de sus inversiones.

### El libro

La primera parte del libro se enfoca en el análisis del caso mexicano. Los seis capítulos que integran esta parte presentan distintas perspectivas académicas sobre los principales supuestos de los que parte la CIRED II, enfocándose en los retos que presenta la dinámica migración-desarrollo para el caso de México, las posibilidades de que los migrantes contribuyan al desarrollo, principalmente por medio de la inversión productiva de las remesas, y el papel que ha tenido y puede llegar a tener el gobierno en la evolución de las relaciones Estado-díaspóra.

El capítulo de Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez Covarrubias, “Migración, políticas públicas y desarrollo en México: problemática y desafíos”, proporciona un marco general sobre migración y desarrollo en el caso mexicano. Además de discutir los problemas que resultan de hacer una asociación directa entre la migración y las soluciones al desarrollo, Delgado Wise y Márquez Covarrubias argumentan en contra de la idea de que la integración económica, en este caso por medio del TLCAN, y las políticas de liberalización que ha adoptado el gobierno de México son soluciones directas a las desigualdades en ingreso y desarrollo que motivan la emigración. Los autores advierten sobre la necesidad

de reconocer la importancia estratégica de la migración, potenciar sus efectos positivos y reducir las dinámicas regresivas que provoca (por ejemplo: pérdida de trabajadores calificados, progresiva dependencia de las remesas, desarticulación y estancamiento productivo, inflación, desintegración familiar, profundización de desigualdades sociales, despoblamiento, entre otros). Frente a ello, proponen que la creciente evolución de las relaciones transnacionales y la vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen es una ruta alternativa que puede llevar a repensar y avanzar hacia una política integral y de largo plazo en materia de migración y desarrollo.

Siguiendo con la discusión sobre migración y desarrollo, y en particular sobre la importancia de las contribuciones de los migrantes mexicanos a sus comunidades de origen, el capítulo 2, de Rodolfo García Zamora y Xochiquetzally Sánchez Barbosa, y el capítulo 3, de Miguel Moctezuma, destacan la importancia de las remesas como motor del desarrollo en los países de origen y reiteran la necesidad de implementar una política de Estado sobre migración y desarrollo, tanto en el ámbito local como federal. A su vez, ambos trabajos destacan los peligros que pueden resultar tanto de la dependencia de los envíos de remesas y sus consecuencias sociales (por ejemplo: la diferenciación de familias receptoras y no receptoras) como de la ausencia de canales adecuados e instituciones para promover su inversión productiva.

En su trabajo titulado “Migración internacional y desarrollo: oportunidades y desafíos para Zacatecas”, García Zamora y Sánchez Barbosa destacan la necesidad de involucrar tanto a los migrantes –sus clubes y federaciones– como a las comunidades receptoras –gobiernos, ONG, instituciones académicas y organismos internacionales– en el diseño e implementación de las iniciativas de desarrollo. Utilizando el ejemplo de Zacatecas, los autores analizan los aportes y limitaciones de las remesas, principalmente por medio del Programa Tres por Uno para Migrantes y enfatizan la importancia de cambiar la percepción general de las remesas, reconociendo que son complemento, no sustituto, de la inversión pública. Por su parte, en el trabajo titulado “Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero”, Moctezuma argumenta que una precondition para estudiar cómo podrían canalizarse las remesas hacia proyectos de inversión productiva es entender los

distintos tipos de remesas que existen, las razones que explican estos envíos y las características de quienes los hacen. El autor propone que al comprender la naturaleza social y simbólica de las remesas es posible tener una visión más amplia de por qué se utilizan principalmente para la subsistencia y cómo podrían destinarse a proyectos de desarrollo regional. Por medio de ejemplos de casos en Jalisco, Zacatecas y Guanajuato, explica los logros y retos de los proyectos de inversión productiva de las remesas.

Pasando al tema del papel de los gobiernos en las relaciones Estado-diáspora, el capítulo de David Ayón, “La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos”, analiza la importancia del gobierno mexicano como un factor que ha influido, aunque no siempre de manera evidente ni constante, en la movilización y organización de los migrantes en el extranjero. Por medio de un análisis histórico describe los orígenes de la relación entre el gobierno y las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. A su juicio, las recientes manifestaciones de millones de migrantes en ese país a favor de una reforma migratoria, no se dieron por generación espontánea, sino que fueron producto de la consolidación de diversas redes de liderazgos migrantes que se fueron gestando a lo largo de varias décadas. Si bien señala que “de ninguna manera México puede sentirse responsable por las manifestaciones”, Ayón pondera el peso que pudieron tener (junto con otros factores) las acciones del gobierno mexicano de los últimos 17 años para fortalecer la capacidad de movilización de los migrantes. En especial, Ayón estudia el papel desempeñado por la red consular, el Programa 3×1, el IME y las reformas legislativas que permitieron la múltiple nacionalidad y el voto en el exterior. En este contexto, el autor, nacido en Estados Unidos de ascendencia mexicana, ofrece una visión fresca sobre las relaciones “entre ambas alas de la diáspora”: el mundo de los clubes y los líderes inmigrantes, por un lado, y el de las organizaciones y los líderes latinos, por otro, tema que por lo demás atrae cada vez más la atención como resultado del crecimiento de la población de origen hispano en Estados Unidos y la evidencia de la movilización política de los migrantes, principalmente en el periodo 2005-2006.

También a partir de un análisis histórico, el capítulo de Alexandra Délano analiza la relación bilateral con Estados Unidos como factor que

ha influido en la definición e implementación de la política migratoria mexicana. Con base en un enfoque de política exterior, Délano discute los alcances y límites del acercamiento entre el gobierno mexicano y sus comunidades, tomando en cuenta la dinámica más amplia de la relación México-Estados Unidos. El trabajo, “De la «no intervención» a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-diáspora en el caso mexicano”, retoma la discusión sobre las capacidades e intereses de los estados de origen respecto a su diáspora en un contexto de asimetría de poder, destacando los retos que implican las desventajas estructurales entre países emisores y receptores y las posibilidades de cooperación en un contexto de integración económica y cambios políticos internos en el país de origen. Su perspectiva es original porque utiliza, a manera de hilo conductor, la forma como la Cancillería mexicana ha definido el principio de “no intervención” en el contexto de las relaciones Estado-diáspora. Desde su punto de vista, la creación del IME da cuenta de que el gobierno de México tiene un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema político norteamericano, sus leyes y sus posibilidades de acción, lo cual le permite desarrollar una estrategia ambiciosa de vinculación con las comunidades. Las acciones del IME también demuestran que los costos políticos de abandonar la “timidez histórica” que antes inhibía al gobierno de México por temor a la reacción en el país receptor, son ciertamente menores a los que se preveían hace algunos años. Sin embargo, al mismo tiempo el artículo alerta sobre la posibilidad de que el activismo en las relaciones con la diáspora pudiera en un futuro resultar contraproducente, si las autoridades mexicanas no actúan con cuidado, en atención a la creciente ansiedad pública que en la sociedad estadounidense genera el tamaño de la población inmigrante.

Finalmente, partiendo del contexto internacional reciente, Juan Artola destaca las implicaciones de la vinculación entre migración y seguridad en la política estadounidense a partir del 11 de septiembre de 2001. El autor explica los orígenes del replanteamiento del concepto de seguridad en el continente americano desde la década de 1990 y los desarrollos recientes en la discusión hemisférica sobre el tema. El capítulo titulado “Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México”, pone énfasis en la serie de acciones que ha llevado a cabo el gobierno de Estados Unidos para

reforzar el control de las fronteras. Artola analiza las repercusiones de estos cambios para la migración desde México, así como los desafíos para el gobierno mexicano respecto al control de la frontera sur y la cooperación con Estados Unidos y otros países para garantizar la seguridad en el hemisferio. El autor describe algunas de las respuestas del gobierno de México –particularmente por parte del Instituto Nacional de Migración (INM)– a esta situación. Concluye con una serie de reflexiones sobre posibles soluciones para enfrentar los retos que representa la vinculación actual entre políticas de migración y seguridad.

La segunda parte del libro proporciona un marco más general de las tendencias migratorias en América Latina y el Caribe. Combinando la experiencia de funcionarios de gobierno de Argentina, El Salvador, Haití y Uruguay con el análisis de académicos especialistas en los casos de Colombia, Haití, el Cono Sur y el Caribe en general, en los ocho capítulos que integran esta parte se pueden identificar importantes puntos de coincidencia entre los diferentes casos, así como líneas interesantes para hacer comparaciones con el caso mexicano y compartir lecciones entre todos los países participantes. Un tema recurrente es la asociación entre migración y crisis políticas y económicas en los casos que se analizan aquí. Además, en la mayoría de los casos, las políticas de acercamiento Estado-díaspóra y las instituciones para administrar la migración son muy recientes, lo cual apunta hacia una creciente preocupación por potenciar las posibles contribuciones de los migrantes y atender las necesidades de poblaciones en el exterior que cada vez se organizan mejor –aunque la evolución y potencial de sus redes sociales está en función de sus características migratorias y su relación histórica con el Estado de origen–, mantienen fuertes vínculos con sus comunidades de origen y tienen interés por ejercer sus derechos políticos y económicos tanto en su país de residencia como en el de origen.

En “Migración internacional, factores socioeconómicos y políticas migratorias en el Cono Sur de América Latina”, Alicia Maguid proporciona un marco general sobre las tendencias migratorias en y hacia el Cono Sur, enfatizando los cambios que han resultado del proceso de integración del Mercosur: un aumento de la llegada de inmigrantes de otros países latinoamericanos –principalmente a Argentina y Chile– y una creciente emigración hacia fuera de la región. En este análisis, Maguid hace una

clara diferenciación entre la migración intrarregional –que, en su opinión, puede funcionar como un mecanismo que dinamiza los procesos de integración regional al fortalecer los vínculos laborales, culturales y económicos entre los países involucrados–, y la migración al exterior (o sur-norte) –que en general tiene consecuencias negativas, como la pérdida de profesionales, técnicos y otros trabajadores jóvenes y de alta calificación en cuya capacitación invirtieron los países de origen. Su trabajo también destaca la influencia de las crisis económicas y los factores demográficos como determinantes del tipo de flujos poblacionales en la región. De manera similar al capítulo de Delgado Wise y Márquez Covarrubias, Maguid apunta hacia algunas de las implicaciones de la integración regional para la administración de los flujos migratorios y el desarrollo de políticas en este tema, sin dejar de señalar la aparente contradicción entre los acuerdos de los países miembros del Mercosur para liberalizar los flujos de personas y regularizar la situación de los migrantes, por un lado, y los procesos para el “perfeccionamiento” de los controles de la frontera, por otro. A su vez, Maguid identifica avances positivos como la Conferencia Sudamericana, un proceso de consultas para crear consensos e intercambiar información entre los países de la región que contribuye a promover la transparencia y el respeto a los derechos de los migrantes. Sin embargo, reconoce que en la mayoría de los países del Cono Sur subsisten políticas restrictivas y una visión de los migrantes como amenaza, lo cual representa un reto para la cooperación entre los países de la región.

Por su parte, el capítulo de Michele Reis, “La diáspora caribeña: estadísticas, perspectivas culturales y económicas”, ofrece una perspectiva amplia sobre las características de la diáspora originaria de esta región. En primer lugar, destaca la magnitud de la emigración caribeña, la cual se dirige principalmente a Estados Unidos, en donde reside cerca de 10 por ciento de la población de origen caribeño (principalmente de países como Haití, Cuba, Jamaica, Puerto Rico y la República Dominicana). Reis identifica similitudes entre la migración caribeña y latinoamericana en lo que se refiere a tendencias y tradiciones migratorias, envíos de remesas y relaciones transnacionales con sus países de origen. Sin embargo, señala una clara diferencia entre los niveles de educación de los migrantes caribeños y latinoamericanos, con un mayor nivel de educación en el caso de los migrantes caribeños, lo cual implica que tienen acceso a

otro tipo de empleos y presentan distintas necesidades respecto al país de residencia y de origen, además de que representa importantes retos en términos de “fuga de cerebros” para sus países de origen. Finalmente, Reis advierte una falta de interés por parte de los líderes gubernamentales de los países caribeños más pequeños respecto a la migración y una falta de comprensión sobre las implicaciones del fenómeno, lo cual ha resultado en una ausencia de políticas para administrar de manera eficiente los flujos migratorios intrarregionales y hacia el exterior.

Con un enfoque particular sobre el caso colombiano, Luis Guarnizo apunta hacia algunas de las cuestiones clave que enfrenta un país con un naciente interés en promover la relación con su diáspora. A diferencia de su tradicional percepción negativa de la migración y una política de renuencia a acercarse a la población migrante –excepto para promover el retorno de los trabajadores calificados–, en los últimos años, el gobierno colombiano ha promovido novedosas iniciativas para acercarse a la diáspora colombiana y fortalecer sus lazos con su país de origen, principalmente por medio del Programa Colombia nos Une. En “El Estado y la migración global”, Guarnizo explica que parte de estos cambios se deben a la emigración masiva de colombianos a partir de los años ochenta ante el deterioro económico, político y social del país –actualmente cerca de cinco millones de colombianos residen en el exterior, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Europa– y su influencia en las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas colombianas. De manera similar a los casos de México y Uruguay, ante el creciente potencial político y económico de los migrantes, el Estado colombiano ha buscado fortalecer sus relaciones con los migrantes como posibles abogados de sus intereses en el exterior o “embajadores de la nación” así como potenciales votantes. Este interés se vio reflejado en cambios políticos, como el otorgar el derecho a la doble ciudadanía, el voto en el exterior, la representación de los migrantes en la Cámara de Representantes del Congreso Nacional, y en programas oficiales y del sector privado que promueven la integración de éstos al proyecto nacional. Otra tendencia comparable con el caso mexicano, es la creciente dependencia de las remesas en Colombia –actualmente es la segunda fuente de divisas del país, con un aumento de 1.3 mil millones de dólares en 1999 (1.5 por ciento del PIB) a 3.2 mil millones en 2004 (3.3 por ciento del PIB).

Cabe destacar que la emigración colombiana presenta una característica distintiva respecto a la mayoría de los países latinoamericanos debido a su asociación con el mercado internacional de drogas. Aunque, como explica Guarnizo, la proporción de migrantes conectados con los carteles de droga es muy reducida, la población migrante ha sido marcada con ese estigma desde los años ochenta, no sólo en sus países de destino sino también en Colombia, lo cual ha creado una imagen negativa de los colombianos en el exterior. La desconfianza entre los mismos colombianos ha dificultado la formación de organizaciones colombianas incluyentes y representativas, pues sus redes sociales generalmente se crean en torno a círculos estrechos de familiares y amigos; a su vez, la falta de credibilidad del Estado limita la vinculación entre la diáspora y las instituciones políticas de su país de origen. No obstante, los colombianos mantienen un fuerte nacionalismo individual y una gran lealtad a sus familiares y amigos que se ve reflejado en contribuciones para sus comunidades de origen en forma de remesas. Una lección importante que identifica Guarnizo y podría servir de advertencia para otros países, es que los programas que ha instrumentado el gobierno colombiano para acercarse a su diáspora han tenido efectos limitados, en parte por su novedad y su falta de conocimiento de la población migrante, pero, sobre todo, por su orientación hacia estrechar relaciones con el sector privado y enfocarse en la maximización de los envíos de remesas en lugar de atender las demandas de la población y proteger sus derechos, lo cual implica riesgos en términos de una visión limitada de acercamiento Estado-diáspora y del vínculo migración-desarrollo, basándose en el enfoque del uso productivo de las remesas como el centro de una política migratoria. Además, en el caso colombiano existe una tensión con la política interna, que podría identificarse también en otros países de la región, en tanto que hay un alto índice de población que vive en la pobreza y un gran número de desplazados internos que igualmente requieren atención del gobierno y pueden ver de manera negativa el gasto de recursos en la población en el exterior. Este caso es muy ilustrativo para analizar las condiciones que originan el acercamiento Estado-diáspora y las limitaciones que existen en esta relación en términos de las características de la población migrante y su tipo de vinculación con el país de origen.

Los casos de Argentina y Uruguay también se caracterizan por una reciente emigración de sus nacionales en los últimos años en contextos de crisis políticas, sociales y económicas. Desde una perspectiva gubernamental, el ministro Rubén Buirá describe las recientes políticas de Estado-diáspora en el caso argentino, mientras que el embajador Álvaro Portillo describe el caso uruguayo. El capítulo del ministro Buirá, “Políticas de Estado-diáspora en Argentina”, se enfoca en las actividades del gobierno argentino para estrechar las relaciones con su población en el extranjero –la mayor parte residente en Estados Unidos, España e Italia– y aprovechar su potencial, brindarles servicios y proteger sus derechos por medio del fortalecimiento de los servicios consulares, la Dirección de Argentinos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina y otros departamentos del gobierno. Además, Buirá argumenta que el gobierno argentino ha enfatizado la necesidad de resolver las causas estructurales de la emigración y promover condiciones para el retorno de los migrantes por medio de iniciativas como el programa “Raíces” (Red de Investigadores y Científicos en el Exterior). Al igual que en otros de los casos latinoamericanos que aquí se describen, el Estado argentino ha aprobado medidas para aceptar la doble nacionalidad y el voto en el exterior, ha promovido una Guía del Inmigrante Argentino con objetivos similares a los de la Guía del Migrante y otros documentos informativos que produce el gobierno de México. También de manera similar al caso mexicano, Argentina ha enfatizado la necesidad de adoptar una visión de responsabilidad compartida entre estados emisores y receptores para poder resolver de manera integral los problemas que puede representar la migración.

Por su parte, en “La política migratoria del Estado uruguayo”, el embajador Portillo explica los orígenes de la reciente ola emigratoria de Uruguay y su relación con los acontecimientos políticos y económicos de la época de la dictadura militar en el país. En este caso, destaca la importancia de los cambios políticos internos como un factor que influye de manera determinante en la percepción de la migración y el interés del Estado por acercarse formalmente a la diáspora. Portillo argumenta que la diáspora uruguayo –cuya mayoría se encuentra en Argentina– se diferencia de la de otros países latinoamericanos porque los uruguayos en el exterior mantienen una visión positiva de su país de origen y una fuerte

lealtad a la nación. Esto resulta interesante en términos de cómo la percepción que tienen los migrantes de su país de origen determina el tipo de vínculos que mantienen y el interés que tienen por participar en los programas de acercamiento del Estado, como es el caso de las iniciativas recientes del gobierno de Tabaré Vázquez para estrechar vínculos con la “patria peregrina” y garantizar sus derechos. La comparación con el caso colombiano, cuyas políticas de acercamiento son casi tan recientes como las de Uruguay, ilustra claramente la importancia de las percepciones históricas de la emigración y sus causas –tanto por parte del Estado como de los migrantes– como base de la construcción de nuevas relaciones Estado-diáspora. Otra comparación útil puede extraerse de las experiencias de los Consejos Consultivos en Uruguay y el Consejo Consultivo del IME (CCIME) como espacios para que los migrantes participen de manera independiente en los procesos de toma de decisiones sobre las políticas que les afectan.

Para el caso de Haití, contamos con las valiosas contribuciones complementarias de un funcionario de gobierno, el ministro Alix Baptiste, y una académica, Tatiana Wah. El capítulo de Baptiste, “Proyectos institucionales de acercamiento y programas gubernamentales destinados a la diáspora”, describe las acciones recientes del gobierno de Haití para promover el acercamiento entre los haitianos en el exterior –cerca de 2.5 millones, principalmente en Estados Unidos– y su país de origen. Al igual que en los casos anteriores, destaca la influencia de la situación política y económica de Haití, particularmente desde 1986 con la caída del gobierno de Jean Claude Duvalier, como un factor determinante en cuanto a las características de los migrantes haitianos y la relación entre el Estado y su diáspora. En este caso se identifica claramente lo que señala Reis respecto a la “fuga de cerebros” en el Caribe, lo cual ha tenido consecuencias en términos de los rezagos económicos, políticos y sociales en Haití debido a la ausencia de personal calificado. No obstante, desde finales de la década de 1980, y sobre todo desde 1994 con el regreso al poder del presidente Aristide –quien contaba con fuerte apoyo de los haitianos en el exterior–, el Estado haitiano ha creado distintas instituciones para mantener vínculos con la diáspora. Con base en estos antecedentes, en 2004 se creó el Ministerio de los Haitianos que Viven en el Extranjero (Mhave, por sus siglas en francés) para promover el acercamiento con

las comunidades de haitianos en el exterior, proporcionarles servicios y proteger sus derechos. Baptiste señala que el gobierno haitiano en un principio cayó en el error de ver la importancia de la diáspora caribeña sólo en términos del envío de remesas, las cuales incluso se incluyeron en las proyecciones económicas del gobierno, por lo que el Mhave ha hecho un esfuerzo para cambiar la idea de que el Estado sólo se interesa por sus contribuciones económicas en forma de divisas y promover la colaboración entre el gobierno y la diáspora en proyectos de desarrollo económico y comunitario. Además, en el ámbito político, a la par de la tendencia identificada en los otros varios casos que aquí se presentan, en 2002 Haití también otorgó el derecho a la doble nacionalidad y el voto en el exterior, además de otros derechos de propiedad y la posibilidad de ocupar ciertos cargos públicos.

El capítulo de Tatiana Wah, “Proyecto para la recuperación y contratación de la diáspora. Requisitos de las políticas: enseñanzas de la experiencia haitiana”, evalúa con mayor detalle los proyectos y el funcionamiento del Mhave, coloquialmente conocido como el “Ministerio de la Diáspora”. Wah llama la atención sobre el hecho de que Haití fue uno de los primeros países en vías de desarrollo que creó un Ministerio dedicado exclusivamente a la atención de su población en el exterior (en 1995). Sin dejar de lado los aspectos positivos de esta iniciativa, la autora señala algunos de los retos que enfrenta este modelo, como es la falta de una política para impulsar el desarrollo y un esquema adecuadamente diseñado para la “recuperación de la diáspora”, además de la escasez de recursos materiales y humanos para instrumentar sus proyectos. Una de las conclusiones más importantes de su trabajo es que el caso de Haití demuestra que resulta insuficiente depender de los sentimientos nacionalistas o el voluntarismo de los migrantes para atraerlos de regreso a su país de origen. La diáspora haitiana sigue viendo con escepticismo las actividades del gobierno para promover sus inversiones en el país de origen, sin darles acceso a procesos de toma de decisiones ni garantizar las ganancias económicas y sociales de sus inversiones, sobre todo en un contexto de inestabilidad política en el país.

Finalmente, Ernesto Nosthas, funcionario de la Cancillería salvadoreña, describe las características actuales de la migración de su país, así como los desarrollos recientes en la relación del gobierno de El Salvador

con sus comunidades en el exterior. Destaca la creación del Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior y el Foro Presidencial con los Salvadoreños en el Exterior, ambas instancias creadas para impulsar el diálogo directo con la diáspora salvadoreña, el desarrollo de programas para atender sus necesidades en el extranjero y promover sus vínculos con el país de origen.

### Agradecimientos

Este libro es producto de la colaboración de varios funcionarios y académicos provenientes de distintos gobiernos e instituciones de investigación, que comparten el interés por estrechar las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe con sus diásporas.

En primer lugar, quiero agradecer el tiempo y el esfuerzo invertido por los autores de los artículos incluidos en este volumen, quienes aceptaron la invitación del IME de venir a México y de contribuir con un artículo a la presente obra. Asimismo, agradezco la participación de varios expertos en asuntos migratorios quienes enriquecieron con sus comentarios las discusiones de la conferencia: María Eugenia Anguiano (México), Fulvia Benavides (Colombia), Liliana Bonilla (Colombia), Manuel Ángel Castillo (México), Óscar Chacón (El Salvador), Darío Díaz (Argentina), Danny Doobay (Guyana), Carlos Doré (República Dominicana), Rafael Fernández de Castro (México), Cecilia Imaz (México), Fernando Lozano (México), Phillip Mascoll (Jamaica), Ximena Martínez de Pérez (Ecuador), José Ángel Oropeza (OIM), Óscar Pérez Veyna (México), Rubén Puentes (Fundación Rockefeller), María Elizabeth Rodríguez (República Dominicana), Ricardo Eusebio Rodríguez (Argentina), Hugo Sanz (Argentina), Robert Smith (EUA) y Sergio Soto Priante (México).

Los participantes provenientes de los países del Caribe asistieron a la CIREN II gracias al copatrocinio del gobierno de Canadá, a través de la Fundación Canadiense para las Américas (Focal). Carlo Dade, funcionario de FOCAL y veterano de la CIREN I, tomó en sus manos la iniciativa de identificar tanto a los ponentes como a los comentaristas de los países del Caribe.

Raúl Delgado Wise, quien preside el Centro de Migración y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas y la Red Internacional de Migración, asumió como suya la responsabilidad de identificar a los

académicos que pudieran representar a los países de Centroamérica y de América del Sur. Generosamente, el centro a su cargo copatrocinó tanto la conferencia como la publicación de este libro.

Con Raúl Delgado Wise y con Rubén Puentes, de la Fundación Rockefeller, estoy particularmente en deuda por haberme invitado a participar en un par de reuniones, celebradas en junio de 2005 en Estambul, Turquía, y en julio del 2006 en Bellagio, Italia, cuyo propósito fue comparar la experiencia de cinco países en vías de desarrollo (Filipinas, India, Marruecos, Turquía y México), en sus esfuerzos por desarrollar relaciones con sus respectivas diásporas. Buena parte de las ideas expresadas en estas páginas introductorias sobre migración y desarrollo fueron ampliamente discutidas en ambos encuentros. En especial agradezco a Manolo Abella, Maruja M.B. Asis, Jorgen Carling, Stephen Castles, Kemal Kirisci, Hein de Haas, Binod Khadrà y Alejandro Portes el haber compartido con un grupo de funcionarios como yo, sus impresiones sobre lo que estaban haciendo México y otros países de alta emigración.

Estoy en deuda también con un equipo de jóvenes que laboran o han laborado en el IME, coordinados por Itzel Ortiz, subdirectora de Análisis del Instituto, quienes se encargaron de organizar logísticamente la CIRED II y posteriormente de recopilar y preparar las ponencias para su publicación. Mi agradecimiento a Gisela Calderón, Álvaro Castro, Ana María Carrillo, Julián Escutia, Vanesa Gándara, Alina Hernández, Jorge Laguna, Patricia Pinzón y Elizabeth Uribe. A Alexandra Délano, quien enriquece este volumen con un capítulo de su autoría, le agradezco sus valiosos comentarios y sugerencias, así como la revisión de estilo de toda la obra.

Finalmente, deseo hacer patente mi agradecimiento al secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, al subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, y al titular del IME, Cándido Morales, por haber impulsado desde un inicio la creación de este espacio de reflexión e intercambio de puntos de vista entre 11 países latinoamericanos y caribeños.

[México, D.F., agosto de 2006]