

Foro Global sobre Migración y Desarrollo Atenas, 4-5 de noviembre de 2009

Documento Preparatorio

(Versión original: Inglés)

Mesa Redonda 1: Cómo hacer que el nexo migración - desarrollo funcione para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Sesión 1.2: Involucrando a la diáspora y a los emigrantes en los programas y políticas de desarrollo ¿Su papel? ¿Sus obligaciones?

Co-Presidencia de la Sesión: Gobiernos de México y de Los Países Bajos
Miembros del equipo para la preparación de la Sesión: Gobiernos de Armenia, Bangladesh, El Salvador, Francia, Egipto, Ghana, India e Israel.

La información para el documento preparatorio ha sido facilitada por la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas y el FIDA

Coordinador de la Mesa Redonda: Romeo Matsas

El documento de información 1.2 ha sido preparado por los Gobiernos de México y los Países Bajos en colaboración con el Grupo de Trabajo establecido por el Gobierno Griego para la preparación del tercer encuentro del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). También se inspira en los comentarios y las contribuciones de la MR 1.2 del grupo de miembros gubernamentales, así como de las aportaciones de organizaciones internacionales. El documento preparatorio fue redactado por la Sra. Kathleen Newland, del Instituto de Política sobre Migración (IPM). Este documento tiene como único objetivo informar y facilitar el debate de la Mesa Redonda en la Sesión 1.2 durante el tercer encuentro del FGMD. El documento se basa en fuentes de información públicas y no pretende ser exhaustivo. Los organizadores no se hacen responsables ni garantes de la validez, exactitud y exhaustividad de la información que contiene este documento. En él no se reflejan necesariamente las opiniones de los organizadores ni de los gobiernos u organizaciones que participan en la sesiones de la Mesa Redonda. Dado que el FGMD es un proceso informal, el documento tampoco implica el compromiso de ninguna de las partes que lo utilicen durante el debate en el Foro. Cualquier reproducción parcial o total de este documento tendrá que citar la fuente.

Resumen

Con base en las sesiones previas del FGMD en Bruselas y Manila, esta sesión se centrará en prácticas para que los gobiernos entablen relaciones con la diáspora sobre el desarrollo y en los esfuerzos que pueden emprender los países de origen y destino al respecto, teniendo en cuenta el papel y las restricciones de las diásporas. Para tal fin, este documento presenta un mapa crítico, que no pretende ser un “modelo único” sino que busca ayudar en el ajuste de los diversos elementos de la política de la diáspora a una estrategia coherente que deberá adaptarse a las circunstancias de los distintos países y de las poblaciones en la diáspora. Este documento concluye proponiendo resultados para que sean debatidos en la sesión del FGMD en Atenas.

Antecedentes

Los dos primeros encuentros del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD), en 2007 y 2008, utilizaron como definición de trabajo el concepto de diáspora como un compuesto de “individuos originarios de un país, que viven fuera de dicho país sin tomar en consideración su ciudadanía o nacionalidad, quienes individual o colectivamente, están o podrían estar dispuestos a contribuir al desarrollo de su país. Los descendientes de estos individuos se incluyen también en esta definición”¹

Los dos primeros encuentros del FGMD reconocieron la importancia del papel de la diáspora en el desarrollo de sus países de origen. El primero, en Bruselas, dedicó una sesión de la mesa redonda a las remesas y otros recursos de la diáspora, mientras que el segundo, en Manila, incluyó una sesión sobre empoderamiento de las diásporas para lograr su contribución al desarrollo. Los dos encuentros promovieron ciertos acuerdos comunes entre los Estados participantes en el FGMD (aunque esos acuerdos son estrictamente informales y no vinculantes):

- *Que las actividades de la diáspora y los recursos pueden contribuir, y de hecho contribuyen, al desarrollo pero no son sustitutos de las políticas y de los recursos de los gobiernos (tanto de los gobiernos de origen como de los de destino). Las contribuciones de la diáspora probablemente serán más exitosas si son facilitadas por políticas y recursos gubernamentales apropiados.*
- *Que los gobiernos nacionales no son los únicos socios importantes para los grupos de la diáspora. Los gobiernos provinciales/estatales y municipales, los negocios del sector privado, las instituciones no lucrativas como las universidades, laboratorios, hospitales y fundaciones, las ONGs y, por supuesto,*

¹ Como el FGMD es un proceso informal no vinculante, esta definición de trabajo no conlleva ningún compromiso por parte de los gobiernos ni de las agencias que participan en estos trabajos, tampoco sustituirá a la terminología habitual que pudiesen utilizar en su práctica regular. Esta definición de trabajo se concibe como global e incluida en el contexto de migración y desarrollo. No impone ninguna identidad exclusiva a los miembros de la diáspora, ni debería ser interpretada como un obstáculo para su total integración en la sociedad de acogida. Finalmente, esta definición no se deberá interpretar como la creación de una obligación para que los miembros de la diáspora se involucren en el desarrollo de su país de origen.

- las estructuras de la sociedad civil en las comunidades de origen son también socios reales o potenciales en las actividades de la diáspora.*
- *Que si bien los gobiernos no pueden pretender dirigir los recursos de la diáspora de forma unilateral, pueden proporcionar incentivos para alentar a los miembros de la diáspora a que inviertan su dinero, tiempo y conocimiento en proyectos o sectores concretos.*

Introducción

Formas de compromiso de la diáspora

El compromiso de la diáspora se presenta de varias maneras. Las formas de compromiso que han demostrado contribuir a la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – concretamente a los objetivos #1,2,4,5 y 6¹ — incluyen, directamente, la transferencia de remesas por parte de los miembros de la diáspora a sus familias y comunidades en el país de origen. A pesar de que el impacto de las remesas, así como el costo social y humano involucrados en generarlas es complicado de evaluar, las investigaciones han mostrado que en algunos países las remesas reducen las cifras de personas en la pobreza, así como la intensidad de la pobreza y que esa porción de remesas recibidas, frecuentemente es destinada a la educación, los cuidados sanitarios y la mejora de la nutrición. También pueden contribuir al desarrollo otras clases de flujos financieros: la inversión directa, la inversión en mercados de capital (incluidos bonos gubernamentales dirigidos específicamente para la diáspora) y las contribuciones voluntarias. Esto depende particularmente de la existencia de un entorno económico apropiado en el país de origen.

Una ayuda menos tangible por parte de la diáspora se puede observar concretamente en el conocimiento y las destrezas que los miembros de la diáspora transmiten enseñando y formando a los estudiantes y empleados, siendo mentores de jóvenes profesionales e involucrando a la gente del país de origen en proyectos internacionales. Por ejemplo, la "diáspora científica" de países como Armenia, China, India y Corea del Sur ha hecho contribuciones importantes al desarrollo de sus países de origen. Miembros de la diáspora pueden fomentar la creación o el crecimiento de empresas agrícolas, industriales o de servicios sostenibles por medio de asistencia técnica o ayudando a establecer relaciones de suministro, cooperaciones empresariales y mercados para los productos locales. Además podrían introducir nuevas tecnologías en sus países de origen.

Otra de las actividades llevadas a cabo por la diáspora es la participación en el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil a través de voluntariado y filantropía privada. Los emigrantes a menudo adquieren experiencia sobre participación cívica y sobre organización comunitaria mientras están en el extranjero y pueden establecer o contribuir con estructuras que ayudarán a tratar las necesidades de su comunidad de origen. Las contribuciones financieras de la diáspora apoyan además a varias instituciones nuevas y carentes de experiencia.

Finalmente, algunos grupos de la diáspora se han convertido en importantes activistas en los países de destino que abogan por las necesidades de desarrollo de su país o comunidad de origen. Han impulsado objetivos de desarrollo como acuerdos, alivio de deudas o aumento de ayuda extranjera.

Necesidad de una cooperación efectiva

En los últimos años ha habido un incremento en el número de proyectos vinculados con la “diáspora y desarrollo” que intentan aprovechar la buena voluntad y los recursos de los emigrantes y de sus descendientes para impulsar el desarrollo. Algunos han tenido efectos positivos y duraderos pero frecuentemente son criticados por no constituir más que la suma de sus partes. Los proyectos no están coordinados entre sí ni tienen una visión estratégica de largo plazo. Como resultado, no es posible utilizar las lecciones aprendidas en esfuerzos posteriores ni pueden compartirse con otros países.

Para asegurar resultados exitosos y duraderos, cualquier forma en la que un gobierno nacional intente involucrarse con la diáspora, necesita de la cooperación efectiva con otros actores. En esta colaboración están incluidos los miembros de la diáspora, por supuesto, así como actores de los distintos niveles de gobierno en las comunidades y provincias en las que viven las diásporas y de donde se originan; y también con los beneficiarios de los proyectos apoyados por el gobierno. La Sesión de esta Mesa Redonda se centrará en las estrategias para construir esta cooperación, haciendo énfasis en las estrategias y acuerdos de colaboración entre los gobiernos de los países de origen y los de destino. Aunque se trate de un asunto importante, este documento no se centra en los beneficios que los emigrantes pueden proporcionar a los países de destino.

Con la intención de proporcionar una herramienta que ayude a enmarcar el debate durante la Sesión 1.2 de la Mesa Redonda del FGMD, este documento preparatorio presenta un mapa esquemático para la participación de la diáspora. El mapa no pretende ser un “modelo único que se ajuste a todos los casos” sino más bien una ayuda para ajustar las distintas variables de la política de la diáspora en una estrategia coherente que debe ser adaptada a las circunstancias cada país y de las poblaciones en la diáspora. El mapa estará “en construcción” continua ya que deberá ser utilizado a casos específicos.

Prácticas y políticas estratégicas para la cooperación con la diáspora

Una estrategia gubernamental que involucre a la diáspora necesita incluir los elementos trazados en el “mapa” de involucramiento de la diáspora (**véase figura 1, página 5**): identificación de objetivos, ubicación geográfica y de capacidades de la diáspora, creación de una relación de confianza entre las diásporas y los gobiernos tanto de los países de origen como de destino y, finalmente, movilización de la diáspora para que contribuya al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los ODM. El “destino” de esta estrategia será alcanzado cuando la diáspora se encuentre establecida como un socio real en el desarrollo del país de origen. La estrategia debe encaminarse a reforzar la capacidad tanto de las instituciones gubernamentales como de las comunidades de la diáspora para trabajar entre ellas y con otros actores involucrados. Los cuadros centrales del diagrama

representan los pasos o etapas en la estrategia de involucramiento de la diáspora. Aunque se presenta como una serie de fases, de hecho las fases transcurrirán simultáneamente, saltando hacia atrás o sobre cualquier progreso ordenado, de un paso al siguiente. Sobre todo, a lo largo del proceso debe haber una retroalimentación constante en cada fase.

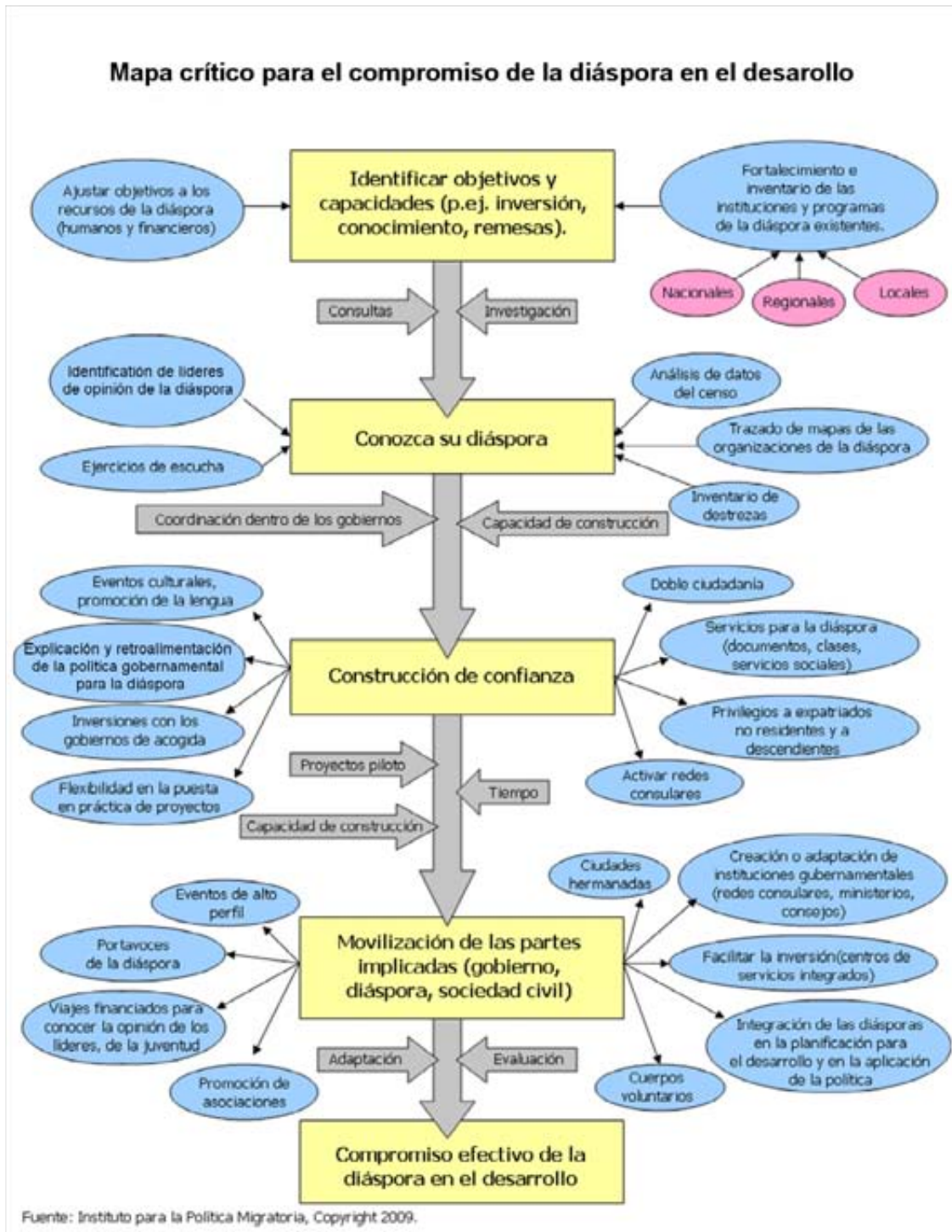
Las flechas indican el proceso necesario para pasar de una fase a la siguiente (sin olvidar que ninguna fase se completa sino que debe permanecer siempre en estado de interacción dinámica con las demás). Los óvalos a los lados representan el tipo de acciones asociadas a cada fase de la estrategia; no son ni exhaustivas ni obligatorias. No todas las acciones serán relevantes para todos los gobiernos, ya que algunas son específicas para países de origen y otras para países de destino. Esta sesión explicará con detalle los pasos establecidos en el “mapa” así como las acciones a tomar en cada paso, proveyendo así de mejores prácticas y de las lecciones aprendidas.

Identificación de objetivos y capacidades

El primer paso para cualquier gobierno, al concebir una estrategia que involucre una mayor participación de la diáspora en el desarrollo, es identificar cuáles son sus propios objetivos y definir las herramientas internas y mecanismos adecuados (administrativos, financieros, etc) que lleven a la consecución de dichos objetivos.. Para los países de destino, este planteamiento puede variar según la especificación y el origen de la diáspora con la que decida trabajar.

Los gobiernos comprobarán entonces si sus propias capacidades así como las de los residentes en la diáspora se ajustan a los objetivos planteados y si es necesario generar nuevas o buscar las faltantes en otros actores.

Figura 1. Mapa crítico para el compromiso de la diáspora en el desarrollo



Si, por ejemplo, el objetivo del país de origen es reducir la pobreza o apoyar la balanza nacional de pagos, el contenido de la política y los instrumentos políticos probablemente

se centren en remesas, inversiones empresariales y quizá, en los mercados de capital. Sin embargo, si el objetivo es mejorar la competitividad del país, la política de la diáspora es más probable que dé énfasis a los conocimientos y destrezas que los miembros de la diáspora puedan canalizar al país de origen a través de sus propios esfuerzos o poniendo en contacto a las instituciones de aprendizaje del país de origen y las empresas con instituciones avanzadas en los países de destino donde los miembros de la diáspora tienen vínculos..

El gobierno de Filipinas, por ejemplo, emprende una estrategia de desarrollo de contratos laborales a gran escala en el extranjero para reducir el desempleo y mantener los ingresos provenientes de las remesas. Por su parte, y como prioridad, India y China en los últimos años han alentado a los empresarios de la diáspora y a profesionales altamente calificados a que desarrollen actividades en sus países de origen. El gobierno de Armenia ha seguido una política que busca fortalecer los contactos entre los profesionistas del país de origen y los de la diáspora, lo cual ha brindado la oportunidad de desarrollo a especialistas armenios, concretamente en alta tecnología, sectores de TI y atrayendo inversiones a su país de origen por medio de contratos y proyectos en los campos preferenciales. Si el objetivo de un país de destino es conceder ayuda técnica al desarrollo, su estrategia debe centrarse en involucrar a los miembros altamente calificados de la diáspora. Sin embargo, si su prioridad es la reducción de la pobreza, es probable que se dé énfasis a medidas como la disminución del costo de las remesas.

Más allá de las consideraciones de política nacional, los objetivos se pueden identificar como resultado del diálogo entre los gobiernos de países de origen y destino. Para un país de origen, la cooperación con el país de destino podría facilitar las maneras de involucrar a la diáspora, a través de la difusión de información en las comunidades de la diáspora, permitiendo la movilidad o proporcionando apoyo financiero para proyectos conjuntos que involucren a la diáspora. Para un país de destino que haya decidido trabajar con una diáspora en concreto, es importante determinar que el país de origen tiene la intención de involucrar a su diáspora en actividades para el desarrollo y que los objetivos definidos por el país de destino son consecuentes con las prioridades de desarrollo del país de origen.

Conozca a su diáspora

Una vez expresados clara y razonablemente los objetivos, el segundo paso crucial para un gobierno es “conocer a su diáspora”. Esto implica la recolección de datos (un censo de los emigrantes/diáspora), trazar un mapa de la diáspora, establecer inventarios de la experiencia y las cualificaciones y llevar a cabo ejercicios para escuchar y entender qué es lo que ofrece la diáspora, qué está dispuesta a ofrecer y qué espera a cambio del gobierno. Es fundamental reconocer la diversidad de las agendas, los intereses y las estrategias de la diáspora. A través del establecimiento de un diálogo continuo con las diásporas, las políticas gubernamentales deberán intentar reconciliar, o por lo menos comprender, puntos de vista distintos y a menudo divergentes. Las intervenciones gubernamentales exitosas son el resultado de años de compromiso abierto y continuo.

Por ejemplo, el gobierno de India, encargó al Comité de Alto Nivel de la Diáspora India que analizase la ubicación, situación y posible rol de desarrollo de los aproximadamente 20 millones de indios no residentes y personas de origen hindú. La información resultante de este ejercicio que duró dos años, condujo a un cambio en la dirección relativa a la política de la diáspora, creándose incluso un Ministerio de Asuntos de los Indios en el Extranjero en 2004.

Para los países de destino, un ejercicio como el de “conozca su diáspora” implicará la recolección de datos en censos nacionales y estudios que revelen el lugar de nacimiento y la ascendencia de los residentes en su conjunto, así como los detalles sobre las organizaciones de la diáspora y de los emigrantes, al tiempo que protejan la identidad de los subgrupos e individuos. Con esta información, los países de destino podrán decidir en dónde invertir sus esfuerzos para la cooperación con los países de origen. Se puede reunir información más detallada sobre las poblaciones de la diáspora tanto para los países de origen como los de destino a través de la colaboración con organizaciones de la diáspora, tales como asociaciones profesionales, clubes “locales” y asociaciones de alumnos. Las Embajadas y los Consulados también pueden desempeñar un papel importante en la recopilación de información sobre las capacidades e intereses de la diáspora. El gobierno de Ghana, por ejemplo, destina recursos para la gestión de datos sobre la migración, concretamente creando los perfiles de la diáspora.

Las cifras, la distribución, las cualificaciones, la prosperidad y el nivel de integración de los grupos de la diáspora, junto con su historia definirán la amplitud de posibilidades de cooperación con la diáspora. El marco institucional de la política de la diáspora para un país de origen, por ejemplo, será diferente para una diáspora numerosa y concentrada principalmente en un solo país o en pocos países (México) en comparación con una diáspora pequeña y totalmente dispersa (Ghana). Igualmente, la política del país de destino diferirá dependiendo de su relación histórica con el país de origen de las diásporas que se encuentren en su territorio, así como de qué tan exitosamente sus comunidades de diáspora se han integrado en el país de destino.

Generación de confianza

El proyecto de creación de colaboraciones a largo plazo entre gobiernos y diásporas tendrá probablemente más éxito si se basa en una buena comunicación y confianza mutua. La cooperación es un camino de doble vía. Con frecuencia, los miembros que integran las diásporas se sienten utilizados por parte de los gobiernos de su país de origen como un medio para obtener dinero, mientras que los gobiernos de algunos países de destino perciben a los grupos de la diáspora como grupos que exigen apoyo con base en incipientes capacidades para lograr aportar hacia objetivos benéficos comunes. Ambas partes deben sentir que sacan provecho de la relación. Por lo tanto, la generación de confianza es el tercer elemento necesario de la estrategia para involucrar a la diáspora.

Para los gobiernos de los países de origen, la generación de confianza con las poblaciones de la diáspora puede conllevar a la creación de un entorno próspero para la participación de la diáspora en las actividades de desarrollo. Ello incluiría esfuerzos para mejorar el

ambiente empresarial a través de una mayor transparencia en los requerimientos para regulaciones y permisos y una aplicación más consistente de la ley de propiedad. Existen otros elementos importantes dentro de la buena gobernanza y el estado de derecho para atraer la participación de las diásporas. Los países de destino pueden apoyar estos esfuerzos de forma individual o colectiva. La Comisión Europea, por ejemplo, ha financiado proyectos en un número de países de origen de emigrantes, en intentos por ayudar a sus gobiernos a desarrollar marcos legales, regulatorios y/o institucionales que estimulen el aumento de la inversión de la diáspora.

Pocos gobiernos se han tomado tan en serio la tarea de ganarse la confianza de la diáspora como el de México. Desde finales de los años 90, el gobierno ha invertido en la comunicación con y al servicio de la diáspora.ⁱⁱ La creación del Instituto para los Mexicanos en el Extranjero (IME) como parte del Ministerio de Asuntos Exteriores en 2002 dio coherencia a estos esfuerzos a través de una densa red de más de 56 oficinas consulares en América del Norte. El IME trabaja con grupos organizados de la diáspora en los conocidos programas 3 x 1, a través de los cuales se ajustan las contribuciones de las organizaciones de emigrantes a los proyectos de infraestructura en sus comunidades de origen, a través de tres niveles de gobierno. Se han financiado miles de proyectos, 2.454 solamente en 2008, en 574 municipios.²ⁱⁱⁱ Un elemento clave en la generación de confianza de la estrategia de compromiso de la diáspora de México es el Consejo Consultivo del IME, compuesto mayoritariamente por líderes electos de las comunidades de la diáspora. El Consejo hace recomendaciones al gobierno sobre sus políticas hacia la diáspora y ayuda a establecer la agenda del IME. El Consejo critica y se muestra en desacuerdo libremente con las posiciones del gobierno cuando así lo considera, lo cual paradójicamente consolida la confianza entre ambas partes de que el desacuerdo no significa necesariamente alienación.

Tal y como muestra el ejemplo de México, el establecimiento de toma de decisiones conjunto entre diáspora y gobierno resulta extremadamente importante en la generación de confianza. Además de la clase de servicios proporcionados por el IME muchos gobiernos ofrecen privilegios a los ciudadanos no residentes (y en algunos casos a sus descendientes) como p.ej. importación de bienes libres de impuestos, repatriación de ingresos en divisas libres de impuestos o la posibilidad de comprar activos o acceder a puestos de trabajo que normalmente están reservados a los ciudadanos residentes. Las iniciativas de la diáspora, identificadas como prósperas por la CE - NNUU en la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD), refuerzan la idea de que hay un vínculo positivo entre la existencia de privilegios para la diáspora (como p.ej. la existencia de un régimen fiscal especial o procesos racionalizados para establecer negocios) y el impacto de sus iniciativas.^{iv}

Muchos gobiernos patrocinan eventos culturales en países que tienen presencia en la diáspora; algunos como Armenia y China promueven además el aprendizaje de la “lengua materna” subvencionando clases y proporcionando profesores y material escolar para ello. A menudo los derechos políticos son una prioridad para las diásporas; los gobiernos pueden generar confianza facilitando el voto desde el extranjero y explorando otras

formas de participación política de sus nacionales en el extranjero. Ghana, por ejemplo, aprobó una ley permitiendo la doble ciudadanía en el 2000 y otra que concedía derechos de voto a los ghaneses en el extranjero en 2006. Todas estas actividades buscan generar un sentido de pertenencia y de compromiso con el país de origen.

Para los gobiernos de los países de destino, el crear confianza con las poblaciones de la diáspora implica reconocer que su sentido de pertenencia y su compromiso con su país de origen es compatible con la integración en el país de acogida. La doble ciudadanía es una señal que un gobierno puede enviar para demostrar que confía en que la gente tiene múltiples compromisos para cumplir con todas obligaciones que implica una ciudadanía plena.

Los gobiernos de los países de destino pueden generar confianza a un nivel profundo al aceptar que las diásporas pueden tener cualificaciones importantes que ayuden a llevar a cabo políticas relacionadas con el desarrollo de sus países de origen. Por ejemplo, las oficinas del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DDI) son instadas a consultar a los grupos de la diáspora para la formulación de planes de asistencia del DDI. Además, el Reino Unido financia un Servicio de Dirigentes Empresariales compuesto por miembros de la diáspora para que ocupen puestos de responsabilidad en gobiernos de países en etapas de post-conflicto.

Mobilización

Si existe confianza entre los gobiernos y las diásporas, comprensión de las características de las diásporas y los objetivos de la participación de la diáspora quedan claramente establecidos, se podrán movilizar con mayor éxito esfuerzos conjuntos para promover el desarrollo. Esto quizás exija la creación de nuevas instituciones gubernamentales o la revitalización de las existentes.^v Senegal fue uno de los primeros países en ser pionero en esta clase de acuerdo, en 1993, con una iniciativa que sienta precedente y plantea que el Ministerio de Asuntos Exteriores establezca un mecanismo de supervisión para los senegaleses en el extranjero. Un número creciente de países de origen crean ministerios dedicados a asuntos de la diáspora, como p.ej. el Ministerio de Asuntos Indios del Extranjero, de India, el Ministerio de Malienses en el Extranjero e Integración Africana de Malí, el Ministerio Armenio de la Diáspora y el Ministerio de Haitianos en el Extranjero, en Haití. Algunos cuentan con oficinas a nivel sub-ministerial o instituciones especiales en otras partes del gobierno. Otros han desarrollado redes de Internet o vínculos digitales con su diáspora. Delegados en la mesa redonda sobre la diáspora en el FGMD de 2007 hicieron ver repetidamente que los países de origen necesitan un marco institucional a nivel nacional para comunicarse con la diáspora, coordinar políticas y proporcionar respaldo y seguimiento al compromiso.

Pero incluso si se tiene éxito en cuanto a la generación de confianza, una institución gubernamental no es necesariamente el canal más apropiado para la movilización de recursos financieros desde la diáspora. La experiencia de Israel ha demostrado las ventajas de un mecanismo independiente y responsable para la transferencia de fondos filantrópicos desde la diáspora hacia el país de origen. En el caso de Israel, el Comité Judío Americano para la Distribución Conjunta está regido solamente por miembros de la

diáspora. Los judíos de la diáspora y los israelíes del extranjero recaudan anualmente por encima de un billón de dólares americanos en contribuciones filantrópicas, lo que sugiere que las instituciones oficiales para el compromiso de la diáspora pueden aumentar por iniciativas de la sociedad civil. Cabe la pena señalar que en el marco de la cooperación de países de origen –países destino, un mecanismo no gubernamental para la transferencia de fondos, puede gozar de beneficios fiscales o incentivos en algunos de los países de acogida.

Las estrategias para la movilización de la diáspora quizás podrían incluir eventos de alto nivel, tal es el caso del anualmente celebrado *Pravasi Bharatiya Divas* de India, el primer evento que acercó a más de dos mil indios con un alto perfil de la diáspora para la celebración de una conferencia que fue seguida por la mayoría de ex-políticos y Premios Nobel de nacionalidad o ascendencia hindú. Desde 1999, el gobierno de Armenia ha convocado, con regularidad, a conferencias de la diáspora, lo cual representa a más de 7 millones de comunidades en la diáspora de todo el mundo. Además, Armenia organiza los Juegos Pan-Armenios que reúnen a deportistas de origen armenio en su país de origen. También Jamaica celebra un encuentro de celebración anual de jamaíquinos en el extranjero y descendientes de emigrantes.

Los gobiernos de los países de origen podrían designar a miembros reconocidos de la diáspora como portavoces sobre asuntos de la diáspora, patrocinadores de viajes al país de origen a líderes de opinión y jóvenes, o para establecer programas de voluntariado de la diáspora. Por ejemplo, Israel comenzó un programa en 2001 que proporciona viajes educativos gratuitos a Israel para los jóvenes de la diáspora de edades comprendidas entre 18 y 26 años. Desde su comienzo, más de 200.000 jóvenes de la diáspora de 52 países han participado en el programa. Los gobiernos de los países de origen podrían establecer centros o programas para facilitar flujos financieros de la diáspora, como p.ej. la tienda “one stop” de la India para inversionistas de la diáspora.

En 1992 el gobierno de Armenia emprendió el establecimiento del "Fondo Pan-Armenio Hayastan". El Fondo se convirtió en la estructura que permite, a todos los habitantes armenios y a los emigrantes, a contribuir personalmente e involucrarse en el desarrollo de Armenia a través de proyectos humanitarios, construcción de infraestructura, educación, ámbitos culturales, etc. El Consejo del Patronato - que es el cuerpo supremo del Fondo y está compuesto por individuos destacados tanto de Armenia como de la diáspora – es quien define los asuntos estratégicamente importantes. El Fondo tiene oficinas filiales por todo el mundo que trabajan de cerca con las comunidades armenias en el extranjero.

Los gobiernos de los países de destino, actuando por su cuenta o por medio de organizaciones regionales, pueden asociarse con los gobiernos de los países de origen en iniciativas para el desarrollo, en particular aquellas que se beneficiarán de la ayuda técnica o del apoyo financiero. Desde 2006 los Países Bajos han financiado un proyecto sobre “Retorno Temporal de Nacionales Cualificados” (RTNC), llevado a cabo por la Organización Internacional para la Migración en estrecha cooperación con importantes instituciones gubernamentales en los países de destino. El objetivo del proyecto es alentar a los emigrantes altamente cualificados que viven en los Países Bajos a que apoyen los

esfuerzos de desarrollo en sus países de origen respectivos, por medio de retornos temporales o tomando puestos profesionales en áreas de necesidad prioritaria. Los países incluidos en este proyecto (Sudan, Sierra Leona, Bosnia, Afganistán, Georgia y Etiopía) se encuentran en un proceso de transición posterior a la crisis. De las experiencias de los primeros años se pueden definir un número de parámetros de éxito. Los emigrantes participantes han indicado que valoran profundamente la oportunidad de ayudar en el desarrollo en sus países de origen y, al mismo tiempo como resultado, se sienten más respetados e integrados en los Países Bajos. La valoración muestra además que los inmigrantes que vuelven pueden identificarse muy fácilmente con problemas de capacidad en organizaciones locales debido a su afinidad lingüística y cultural con la comunidad de origen. Además colaboran con el programa OIM/MIDA en Ghana para apoyar el retorno temporal de médicos de la diáspora a Ghana.

La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) utiliza varias técnicas para movilizar a grupos de la diáspora en el desarrollo en sus países de origen. Financia directamente proyectos de desarrollo llevados a cabo por grupos de la diáspora con experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo, como p.ej. la Asociación de Ingenieros y Científicos Haitiana-Canadiense. Como muchos grupos de la diáspora no tienen la experiencia pertinente, la ACDI ha creado cooperaciones tripartitas entre las organizaciones de la diáspora, las ONG canadienses para el desarrollo y las ONG en los países de origen. El vincular a las organizaciones de la diáspora con las ONG canadienses que cuentan con experiencia del país, ha permitido que las organizaciones de la diáspora obtengan los conocimientos y la experiencia necesaria para buscar fondos y trabajar de manera independiente. La experiencia de ACDI muestra que muchas organizaciones haitianas de la diáspora, tras trabajar con OSC durante varios años, ahora se dirigen a la ACDI para pedir financiación por separado y llevar a cabo proyectos de desarrollo por su cuenta.

Varios gobiernos donantes han considerado útil el crear o apoyar plataformas que faciliten la implicación de la diáspora en el desarrollo, como p.ej. la Reagrupación de Organismos Canadiense-Haitanos para el Desarrollo en Canadá y Relaciones para el Desarrollo en el Reino Unido. Esto fomenta la retroalimentación sistemática de ideas e información al tiempo que sirven como vehículos de fomento de la capacidad.

Algunos gobiernos donantes o consorcios, al experimentar el trabajo con socios de la diáspora, han descubierto que los proyectos y programas de mayor éxito son los que se basan en iniciativas ya existentes de la diáspora y no las que surgen de una nueva iniciativa del gobierno. La Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas observa que “las políticas establecidas principalmente por los gobiernos pueden llevar a que la diáspora no se involucre en ellas”^{vi}

Los socios en el compromiso de la diáspora no están de modo alguno limitados por los gobiernos nacionales de los países de origen o de destino. Resulta vital establecer un vínculo entre los niveles locales de gobierno y la diáspora dado que las contribuciones de la diáspora tienden a dirigirse a los lugares de origen de los emigrantes. Los gobiernos

estatales, provinciales o municipales podrían establecer cooperaciones con las poblaciones de la diáspora para contribuir al desarrollo de los países de origen. Los programas de Ciudades Gemelas (twin cities) datan, por lo menos, de la Segunda Guerra Mundial. La Cooperación 2000 es un ejemplo de hermandad entre los municipios de Israel y las comunidades de la diáspora. Los programas cuentan con estructuras organizacionales que cuentan con representación de ambas partes, ya sea en consejos gubernamentales o en comités profesionales que se encargan del desarrollo y de la ejecución de programas. Esto permite escuchar y utilizar la influencia de ambas partes en áreas clave como p.ej. la identificación de las necesidades, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

Lo que resulta novedoso, es el interés de trabajar conjuntamente con municipios cuyas poblaciones de migrantes son recientes o numerosas. Los municipios holandeses han establecido relaciones con los gobiernos locales en países de inmigración como Turquía, Surinam y Marruecos. En la actualidad hay unas 39 iniciativas de trabajo conjunto a nivel municipal centradas en la diáspora en los Países Bajos y su número es creciente.^{vii} Los proyectos de cooperación entre ciudades se centran a menudo en reforzar al gobierno local. Por ejemplo, el municipio de Zeist asesora a su municipio socio en Berkane (Marruecos) sobre cómo mejorar la gestión de residuos. Un medio ambiente más limpio contribuye a cumplir con los ODM en el ámbito de la salud (ODM 4-6).

Sugerencias para el diseño de políticas

Una de las restricciones más serias para la participación de la diáspora en el desarrollo es la capacidad administrativa, financiera, técnica y de otros tipos. Los gobiernos de varios países de destino disponen de estructuras oficiales mínimas, o no disponen de ellas en absoluto, en lo que respecta a las poblaciones de la diáspora en el contexto del desarrollo. La creación de una oficina, en la agencia nacional para la ayuda al desarrollo, relacionada con la diáspora es un paso importante, una forma más sistemática de que las diásporas se involucren. Los gobiernos de los países de origen pueden disponer de las estructuras pero no tener la capacidad fiscal para proveer de personal o de fondos operativos de forma adecuada. Los gobiernos donantes y las agencias donantes podrían ayudar a los gobiernos de los países de origen, tanto técnica como financieramente, a reforzar sus instituciones de la diáspora.

El fomento de la capacidad también es un tema a tratar en las comunidades de la diáspora. Muchas de las organizaciones no gubernamentales de la diáspora son pequeñas, pobres y dependen completamente de voluntarios. Incluso las que son más grandes, están mejor financiadas y cuentan con más personal, normalmente tienen poca experiencia en trabajar para el desarrollo o en los complicados procedimientos de trabajar con agencias donantes que llevan a cabo sus proyectos. Tanto los gobiernos de origen como los de destino que quieren trabajar con diásporas para el desarrollo tendrán que apostar por desarrollar la capacidad de las organizaciones de la diáspora para que participen tanto en la planificación de actividades de desarrollo como en su aplicación y asegurarse de que los asuntos de la diáspora se están teniendo en cuenta y sean centro de atención en sus propios ministerios.

Las mujeres en las comunidades de la diáspora pueden tener necesidades especiales de fomento de la capacidad que difieren de las de los hombres. La supervivencia de los estereotipos de género y de las normas así como cierta división del trabajo, según el género, dentro de las comunidades migrantes puede dificultar que las mujeres participen en las actividades de las asociaciones de la diáspora. En algunos casos, las mujeres emigrantes prefieren fundar sus propias asociaciones, teniendo a menudo un objetivo doble, atender a los recién llegados para que se integren en la sociedad de acogida y desarrollar actividades para el beneficio de sus comunidades de origen.

Los gobiernos e instituciones donantes quizá deseen utilizar las políticas de la diáspora para revisar procedimientos e intentar simplificarlos o cambiarlos. La antes mencionada Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas es una iniciativa que tiene dicha finalidad ya que, además de financiación, proporciona apoyo técnico a las organizaciones de emigrantes sobre cómo preparar las respuestas al llamamiento de propuestas de la iniciativa de 2009. A pesar de que el “fomento de la capacidad” aparece solamente una vez en el mapa para la participación de la diáspora (véase imagen 1), en realidad, el proceso completo debería fomentar de forma continua la capacidad. Las disposiciones concretas encaminadas al fomento de la capacidad deberán ser parte, en la medida de lo posible, de cualquier plan gubernamental para involucrar a las diásporas y deberían ser sustentables. Además, como parte de los esfuerzos para reforzar la cooperación y la coherencia política entre los gobiernos de los países de origen y de destino, los esfuerzos por fomentar la capacidad debería ser un esfuerzo conjunto.

Muchos de los elementos de los procesos y acciones relacionados con las cuatro fases del mapa son importantes tanto para los gobiernos de los países de origen como para los de destino. La mayoría de ellos son adecuados para la cooperación bilateral y multilateral y algunos de ellos, como p.ej. los “acuerdos gemelos”, los exigen. El compromiso de cooperación por medio de la aplicación de la estrategia de compromiso de la diáspora promoverá el cumplimiento del ODM #8: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo” en un mundo de creciente transnacionalismo.

Preguntas guía para la discusión de la MR

- *¿Cómo se pueden involucrar los miembros de la diáspora más eficazmente en el desarrollo de actividades? ¿Cuáles son los mayores obstáculos al compromiso de la diáspora con los países de origen?*
- *¿Cómo reproducimos exactamente los pasos del mapa en las situaciones respectivas de los participantes en las sesiones para lograr asociaciones y resultados concretos, elaboración de políticas, etc.? ¿Cuáles son las posibles obligaciones?*
- *¿Cuáles son los prerrequisitos para la creación de asociaciones bilaterales eficaces para que la diáspora se involucre en el desarrollo de sus países de origen? ¿Cuáles son las limitaciones de tales asociaciones y cómo pueden superarlas los países?*

Resultados propuestos a nivel nacional, bilateral o multilateral, investigaciones, asociaciones, etc.

- *Establecer un manual sobre la participación de la diáspora en actividades para el desarrollo.*
- *Crear asociaciones a nivel nacional o bilateral para involucrar a las diásporas en actividades para el desarrollo.*

ⁱ Son: 1) Erradicar el hambre extrema y la pobreza, 2) Lograr educación primaria universal, 3) Reducir la mortandad infantil, 4) Mejorar la salud maternal, 5) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.

ⁱⁱ Véase Carlos González Gutiérrez, “Instituto de los Mexicanos en el Extranjero: Un Esfuerzo para Reforzar la Diáspora”, en Dovelyn R. Agunias, ed., Cerrando la Distancia: Políticas de la Diáspora en el Siglo XXI (Washington, DC: Instituto de Política Migratoria, septiembre de 2009).

ⁱⁱⁱ El programa 3x1 se entiende mejor como un programa de solidaridad más que como un programa de desarrollo, no obstante, la elección de los proyectos sigue una lógica de colaboración y demostración de lazos entre la diáspora y las comunidades de la ciudad de origen más que una lógica económica. Algunas críticas lo acusan de desviar los recursos gubernamentales para el desarrollo de comunidades que no son las más necesitadas porque ya reciben remesas y contribuciones benéficas de las "Asociaciones de emigrantes de la ciudad de origen".

^{iv} Esta iniciativa mundial y multi-anual está financiada por la CE y llevada a cabo por el PNUD en asociación con OIM, OIT, UNFPA y ACNUR. Se ocupa de la provisión de apoyo financiero directo a ciertos proyectos en el campo de la migración y el desarrollo y de la identificación y el análisis de buenas prácticas con la idea de plantear las ideas aprendidas para introducirlas posteriormente en la elaboración de políticas a niveles nacional e internacional.

^v Véase Dovelyn R. Agunias, “Institucionalización del Compromiso de la Diáspora dentro de los Gobiernos” en Agunias, obra citada.

^{vi} JMDI EU-NNUU contribución al documento preparatorio 1.2 del FGMD ‘Integración de la migración en la planificación para el desarrollo, actores clave, estrategias clave, acciones clave’ (sin fecha).

^{vii} Hoetjs Ben, “Tendencias y cuestiones en la Hermandad Municipal de los Países Bajos”, *Habitat International*, 2009, págs. 157-164.