

CAPÍTULO SEIS

Gestión de la migración en latinoamérica: ¿Es necesaria la acción pública?

La presente edición de *Perspectivas* se publica en un periodo de cambios en la migración internacional, especialmente en la procedente de América Latina y del Caribe. En los últimos años, la Unión Europea ha dado sus primeros pasos hacia una política común de inmigración: la Directiva de Retorno de 2008 para migrantes en situación irregular examinada en el capítulo 1 es uno de los aspectos de esta estructura política emergente¹. Al mismo tiempo, cada Estado miembro ha llevado a cabo enérgicas reformas, en ocasiones controvertidas, como el programa español de retorno asistido para migrantes legales analizado en el capítulo 3; Francia, por su parte, se ha fijado objetivos cuantitativos en relación con el porcentaje que deben representar los inmigrantes por motivos económicos dentro de la inmigración total y con las expulsiones de extranjeros en situación irregular (unas 30 000 al año). En Estados Unidos, el gobierno Obama anunció en abril de 2009 que la reforma de la inmigración, en un callejón sin salida desde 2007, sería una de las prioridades durante el primer año del nuevo presidente, a pesar del peso de las reformas sanitaria y energética y de la necesidad de adoptar medidas para combatir la crisis económica. Como parte de este compromiso, el gobierno estadounidense señaló su intención de proporcionar un estatus legal a la población en situación irregular (en el capítulo 2 se recogen estadísticas sobre este grupo)².

Esta frenética actividad política en los principales países de destino de los migrantes procedentes de América Latina y del Caribe y la reacción de la región demuestran al menos dos cosas: que existe la certeza generalizada de que la migración puede gestionarse mejor y que las autoridades, de cualquier índole y en todos los niveles de la acción política, están convencidas de que ha llegado el momento de actuar. Lamentablemente, se observa un tercer elemento: la ausencia, real o aparente, de consenso sobre lo que debe hacerse. No sólo difieren en ocasiones los intereses de los países de destino y de origen, sino que distintas partes de cada uno de esos grupos presentan objetivos e intereses dispares. Aun así, se necesita rápidamente algún tipo de reforma que garantice que las corrientes migratorias pueden redundar en beneficio de quienes residen en los países de destino y de origen, así como en pro de los propios migrantes.

Parte del problema radica en que el "régimen de migración internacional", al que debe enfrentarse el potencial migrante, es en realidad un mosaico de normativas y reglamentaciones nacionales de ejecución forzosa, a menudo con marcadas divergencias de unos países a otros. Es el caso de las decisiones políticas adoptadas en países de emigración e inmigración de América Latina y del Caribe, como Argentina, Costa Rica y Venezuela. Además, como mostrará el posterior análisis de las relaciones migratorias entre Estados Unidos y México, la opción de "no tener política" es en sí una decantación política (Alba, 2009). Con ello, no se pretende insinuar que debería existir un único conjunto de reglas para todos los países, sino simplemente que las normativas nacionales deberían actuar de forma interconectada.

La crisis ha agudizado la visibilidad política de la migración, tanto en los países de origen como de destino, lo que puede representar una oportunidad para una reforma coordinada

La crisis económica mundial, especialmente desde la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, ha situado la inmigración en pleno corazón de la escena en muchos países. Tal vez la "urgencia del momento", invocada por el presidente Obama, tenga mucho peso en la reforma de la inmigración precisamente a causa de la crisis, pero no debería ocultar que la necesidad subyacente de reforma es independiente de ella.

Para comprender lo anterior conviene distinguir los fenómenos vinculados a los ciclos coyunturales de las tendencias a más largo plazo. Se puede prever que la demanda de trabajadores inmigrantes caerá con la crisis (fenómeno a corto plazo), mientras que, a largo plazo, se mantendrán las diferencias en los perfiles demográficos de los países de inmigración y emigración y, por tanto, el estímulo que aportan a la migración internacional. Huelga decir que clasificar los fenómenos en corto y largo plazo resulta más difícil de lo que parece: como se ha evidenciado en la perspectiva macroeconómica de la presente publicación, algunos de los resultados sociales y económicos que se observan en la actualidad son cíclicos, mientras que otros emanan de transformaciones a más largo plazo acelerados por la crisis. Sin embargo, no hay que olvidar que los inmigrantes están sufriendo las punzadas de la crisis de forma desproporcionada según los países; en España, por ejemplo, la –ya de por sí– elevada tasa de desempleo del 17.4% está compuesta por un 15.2% de trabajadores nacionales y un alarmante 28.4% de trabajadores extranjeros³.

Este capítulo analizará las posibles vías para emprender la reforma y el papel que podrían desempeñar los actores políticos latinoamericanos. El enfoque adoptado se guía por el deseo de favorecer la mejora de los resultados en términos de desarrollo en América Latina y el Caribe, aún reconociendo que, para ser políticamente viable, este tipo de progreso deberá venir acompañado de beneficios para los países situados fuera de la región.

RAZONES QUE JUSTIFICAN LA ACCIÓN PÚBLICA

Los beneficios potenciales de una migración más libre son enormes...

Si las ventajas de la movilidad internacional son tan grandes como lo sostiene la presente edición de *Perspectivas*, quizá los actores políticos deberían mantenerse al margen y dejar a los migrantes ir adonde deseen... No cabe duda de que los beneficios económicos que reporta la movilidad laboral internacional son enormes, y las potenciales ganancias de una mayor liberalización, si se diese, aún más. En uno de los primeros estudios en la materia, de Hamilton y Whalley (1984), se calculó que si se eliminasen todas las barreras a los flujos internacionales de personas se duplicaría el PIB mundial. Posteriores cálculos han llegado a conclusiones algo menos espectaculares pero, con todo, Hatton (2007), que resume lo publicado hasta la fecha, afirma que las ganancias obtenidas serían el décuplo de las del libre comercio. En los anteriores capítulos, se ha defendido que todas las partes salen ganando: los migrantes consiguen ingresos mucho mayores que si permaneciesen en sus países de origen; los países de origen reciben flujos de remesas y pueden aprovechar el incremento de estos ingresos para los trabajadores poco cualificados (aunque se muestren preocupados por la fuga de cerebros); y, por último, los países de destino se ven favorecidos por una mayor eficacia de los mercados laborales y recaudaciones fiscales más elevadas que, a menudo, contrarrestan el creciente peso del envejecimiento de la población. Sin embargo, es evidente que estas ganancias no se reparten por igual –los beneficios fluyen principalmente hacia los migrantes, sus familias y los nuevos empleadores– y algunos grupos corren el riesgo de verse perjudicados si aumenta la inmigración, tanto en países de destino de la OCDE como de América

Latina y del Caribe. Éstos son desafíos que deben incitar a diseñar medidas políticas, no razones para renunciar a sustanciosas ganancias potenciales.

Un segundo argumento en favor de la acción pública es de tipo económico: la migración internacional puede crear externalidades, es decir, costes o beneficios que pueden recaer en terceros, y provocar así una asignación de recursos ineficaz. Un ejemplo ilustrativo es la fuga de cerebros: que una persona financie su formación en su país de origen para después trabajar fuera de él no significa necesariamente que se produzcan externalidades, pero si su educación, en todo o en parte, se pagó con recursos de los contribuyentes de su país natal, su emigración implicaría la pérdida de una porción del rendimiento de dicha inversión pública; y no sólo eso, si se producen externalidades positivas por haber formado a personas en una economía –y la mayoría de las teorías modernas sobre el crecimiento económico así lo creen– se beneficiará el país al que se traslade el migrante. Otro ejemplo lo constituyen los costes policiales que implica patrullar las fronteras para reducir la inmigración ilegal: podría sostenerse que se trata de externalidades negativas impuestas a los países de destino por los migrantes y sus supuestos empleadores. Una respuesta típica a las externalidades sería que las autoridades públicas subvencionasen acciones económicas que produjesen externalidades positivas y gravasen las que condujesen a externalidades negativas. Pero es evidente que la mera presencia de externalidades no significa que puedan aplicarse fácilmente las políticas adecuadas, tanto más si se tiene en cuenta que las externalidades atraviesan fronteras. Más adelante, se volverá a examinar este punto.

...y la reforma también puede reducir algunas de las externalidades propias de los actuales sistemas

La acción pública también podría corregir otras deficiencias. Por ejemplo, la emigración posibilita, en principio, que se favorezca a los trabajadores poco cualificados en el país de origen por medio de un incremento de los salarios locales o las oportunidades laborales. Pero estas ganancias podrían verse mermadas por un inadecuado funcionamiento de los mercados laborales, como, por ejemplo, si las oportunidades creadas se pierden debido a la escasez de infraestructura, que impide la movilidad laboral nacional; en este caso, una política pública que facilitase la movilidad interna de los trabajadores podría garantizar que un mayor número de personas se beneficiasen de la migración.

Como sugieren algunos de estos ejemplos, el funcionamiento imperfecto de los mercados no siempre justifica la intervención estatal; son más bien las políticas imperfectas las que requieren reformas. Los migrantes en situación irregular “imponen” costes policiales en Estados Unidos o en España en parte porque dichos países no facilitan niveles de acceso legal a sus mercados laborales en proporción a la brecha entre demanda y oferta existente en muchos de sus sectores nacionales, por lo que podría afirmarse que lo que se necesita en esos casos es modificar el acceso legal al empleo y no “gravar” a los migrantes o a quienes los contratan.

Incluso cuando las ganancias netas de la migración sean positivas, pueden existir razones que justifiquen la acción pública, algunas de las cuales trascienden los meros intereses económicos. Por ejemplo, puede ser necesaria una mejor protección de los migrantes y la salvaguardia de sus derechos humanos incluso si se encuentran en mejores condiciones económicas al obtener rentas superiores en el extranjero.

Cómo debería ser la reforma

Tanto si se pretende proteger los derechos humanos, como reducir ineficiencias económicas o fijar políticas, el objetivo de cualquier reforma significativa de la movilidad de las personas debería ser un nuevo régimen de gobernanza

de la migración global. En este intento, es conveniente tener presente cuatro premisas.

En primer lugar, no se trata de ver *si* se desea un régimen de gobernanza global para la migración, sino de decidir *qué* régimen debe elegirse. En todo momento, el conjunto de normas y los esfuerzos de aplicación adoptados para gestionar flujos de personas y capitales constituye un sistema de gobernanza. Como muestra la experiencia mexicana de la "política de no tener política" (examinada más adelante en este capítulo), el *status quo* es en sí mismo un sistema y, además, satisface inevitablemente los intereses de algunas partes mejor que los de otras. Una vez más, esto no significa que todos los países deban tener políticas nacionales uniformes. El conflicto entre los estados miembros de la Unión Europea respecto a la admisión de trabajadores altamente cualificados –presumiblemente uno de los puntos menos controvertidos de la política migratoria– es un ejemplo que parece indicar que la uniformidad no constituye un objetivo realista en este campo. Pero aceptar este principio no supone descartar una cooperación concreta entre grupos de distintos países para tratar determinados aspectos de la gobernanza de la migración.

En segundo lugar, la naturaleza de la migración internacional implica que la elaboración de políticas responsables debe contar con la participación de actores políticos de más de un Estado. El breve análisis de la gestión de flujos de personas entre México y Estados Unidos expuesto más adelante muestra que, en cierto sentido, se trata de una responsabilidad compartida por los dos países, algo que ambos han reconocido implícitamente durante los últimos cincuenta años. Pero aún no se ha materializado una parte sustancial de los posibles beneficios de la cooperación, mientras que las instituciones y convenios que conducen a mejores resultados han brillado por su ausencia. Para adoptar decisiones políticas que afectan a un ecuatoriano en Madrid, a un paraguayo en Buenos Aires o a un mexicano que busca oportunidades en Los Ángeles, debe recurrirse a responsables de dos países como mínimo. Las autoridades paraguayas, por ejemplo, pueden ofrecer protección consular a un compatriota en Argentina, pero las autoridades argentinas establecerán las condiciones de esta estancia en el extranjero. Las acciones llevadas a cabo por los responsables del país anfitrión pueden tener consecuencias sobre la protección social o el desarrollo financiero de su lugar de origen en Paraguay; por otra parte, las decisiones políticas sobre el mercado laboral aprobadas en Argentina han podido influir en su decisión de buscar fortuna allí y, a su vez, su presencia podría afectar a la utilización de recursos aportados por los contribuyentes argentinos.

Por todos estos motivos interrelacionados, la migración internacional es una responsabilidad compartida entre los gobiernos de países de emigración y de inmigración. Recomendar programas unilaterales resulta cada vez más arriesgado desde un punto de vista político: las acciones emprendidas por un gobierno tendrán repercusiones a ambos lados de la frontera y podrán acarrearle consecuencias no intencionadas. Por otra parte, cada vez más, todos los países son a un tiempo territorio de emigración, inmigración, migración circular o de retorno y migración transitoria. Las proporciones pueden diferir sustancialmente, pero muchas economías, tanto de América Latina y del Caribe como de la OCDE, comparten preocupaciones comunes relacionadas con la inmigración. La importante minoría de migración internacional en América Latina y el Caribe con carácter "sur-sur" atestiguan lo expuesto.

En tercer lugar, los propios flujos migratorios escapan, en gran medida, al control de los actores políticos. Aunque el análisis de Ortega y Peri (2009) mencionado en el capítulo 1 muestra claramente que el endurecimiento de los regímenes de inmigración reduce los flujos medidos, esto no significa que las autoridades puedan simplemente "abrir el grifo". De hecho, las estadísticas presentadas en el

La migración es transnacional por definición; en consecuencia, las reformas más eficaces serán también las transnacionales

capítulo 2 sobre la migración no autorizada en Estados Unidos desde 2001 indican que restringir los movimientos legales obliga a muchos migrantes a optar por la situación irregular. Una manera de ilustrar este punto es observar la relativa importancia de lo que la OCDE (2006) califica como “flujos no discrecionales” para describir la parte de la inmigración que, en lo esencial, no está controlada por las autoridades. Dejando de lado la inmigración no autorizada, los flujos no discrecionales abarcan reagrupaciones familiares, refugiados y solicitantes de asilo y todos aquellos con derecho de libre circulación, como los ciudadanos de la Unión Europea que se mueven a través de los distintos estados miembros. Los flujos no discrecionales son relativamente bajos en países tradicionalmente receptores de inmigración (28% de los flujos migratorios permanentes en Canadá y Nueva Zelanda, 39% en Australia y Estados Unidos), frente a los elevados porcentajes registrados en muchos de los países europeos (83% en Francia, 94% en Suiza, 95% en Suecia). Gran parte de esta diferencia se debe a que, en términos generales, el último grupo cuenta con una migración discrecional por motivos laborales mucho menor. Pero el mensaje más importante es que los niveles absolutos de migración no discrecional son sustanciales. Sellar las fronteras o, incluso ajustar el volumen y las características de los flujos migratorios será, en el mejor de los casos, un ejercicio impreciso y oneroso, tanto para los países de la OCDE como para los de América Latina.

Además, los flujos no discrecionales o el incremento de la migración irregular pueden volverla ineficaz

En cuarto y último lugar, la dimensión de desarrollo de la migración internacional ha estado ausente de los debates políticos hasta hace muy poco. Incluso actualmente, los intereses de los países de origen, incluidos los de América Latina y del Caribe, no forman parte, en líneas generales, de las discusiones en curso sobre la reforma de la inmigración en Estados Unidos. A título de ejemplo, la iniciativa “Tarjeta Azul” de la Unión Europea, lanzada a finales de 2007 para atraer un mayor número de trabajadores altamente cualificados, fue fruto de numerosas cooperaciones y consultas entre diferentes ministerios europeos y grupos de interés. Y, sin embargo, destacó la ausencia de debate en torno al posible agravamiento de las presiones sobre la fuga de cerebros que dichas medidas podrían suscitar⁴. El examen de las relaciones migratorias entre México y Estados Unidos muestra que, durante la mayor parte de los últimos setenta años, las autoridades de ambos países no han reconocido explícitamente el vínculo –positivo o negativo– entre los flujos de personas y el desarrollo de la economía mexicana, por lo que nunca han intentado capitalizarlo.

Este vínculo migración-desarrollo plantea un reto a numerosos países de la OCDE, que se han fijado explícitamente ambiciosos objetivos para fomentar el desarrollo internacional y reducir la pobreza en todo el mundo. Para lograrlos, deberán tener en cuenta la posibilidad de movilizar una gama de instrumentos políticos más amplia que la mera ayuda exterior, incluidas políticas relacionadas con la migración. El recuadro 6.1 ilustra la complejidad de la coherencia política para el desarrollo, en el contexto de las múltiples relaciones económicas entre España y Ecuador⁵.

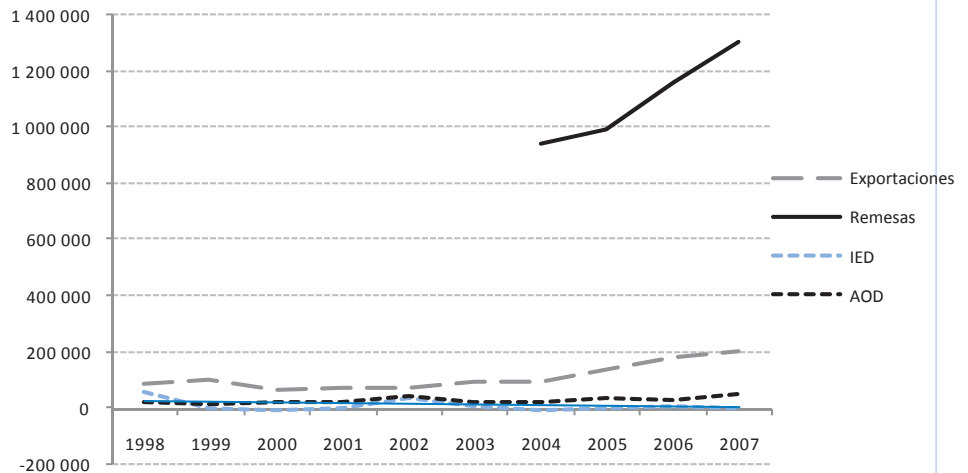
La política migratoria debe entenderse como parte de un programa más amplio de desarrollo en el que los países de la OCDE se han fijado ambiciosos objetivos

Recuadro 6.1. ¿Son coherentes las políticas españolas con el desarrollo de Ecuador?

Las economías de España y Ecuador están vinculadas de múltiples maneras, pero la migración de ecuatorianos hacia España –y el dinero que envían a sus hogares– se está convirtiendo a pasos agigantados en la relación económica más destacada entre los dos países. Esto plantea considerables desafíos para los actores políticos de ambas partes, que buscan fomentar el crecimiento y el desarrollo en el país sudamericano. En el conjunto de relaciones económicas (financieras y comerciales) entre los dos países, se observa un claro predominio de las remesas de migrantes enviadas desde España a Ecuador. Aunque es probable que la actual crisis económica haya reducido dichos flujos en 2008 y 2009, los datos correspondientes al periodo 2004-07 muestran que las remesas concentraban más del 80% de los intercambios económicos entre ambos países.

El presente recuadro examina en primer lugar el papel desempeñado por estas remesas y contextualiza posteriormente el análisis en relación con el conjunto de vínculos económicos entre las dos naciones.

Gráfica 6.1. Relaciones económicas entre Ecuador y España (EUR)



Fuentes: Centro de Desarrollo de la OCDE, Banco de España, MITYC (DataComex y DataInvex), MAEC y OCDE (Estadísticas OCDE).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/727813825162>

Aunque la información disponible para evaluar el impacto de las remesas en el desarrollo de Ecuador es escasa, el Real Instituto Elcano y la unidad académica ecuatoriana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) han recabado datos adicionales sobre los migrantes, la recepción de remesas y sus flujos. Su análisis muestra que no hay efectos significativos sobre la reducción de la pobreza y un impacto negativo moderado sobre la desigualdad (Olivie *et al.*, 2009). Estos resultados –que, no hay que olvidar, sólo guardan una limitada relación con la migración, dado que los migrantes proceden en su mayoría de familias no consideradas pobres– implican que es necesario volver a diseñar los programas de codesarrollo en los que se abordan las remesas. Una posible conclusión es que las autoridades españolas podrían obtener mayores ventajas si utilizaran la educación para mejorar el acceso a los canales de remesas en España y para influir en el uso dado por sus receptores. Una medida relativamente sencilla consistiría en intentar reducir los costes de transmisión.

La segunda mayor fuente de ingresos para Ecuador procedente de España es la exportación de bienes y servicios, que supone la mayor parte del 20% restante. A pesar de la volatilidad que caracterizaba al comercio hace una década, las exportaciones han aumentado ininterrumpidamente desde entonces duplicando su valor. Los incrementos más pronunciados se registraron al terminar 2005, cuando las exportaciones pasaron de algo más de 135 millones de EUR a 200 millones de EUR en tan sólo dos años. Predominan las materias primas y los productos básicos, con el plátano encabezando la lista de exportaciones, un producto que tipifica la manera en que interactúan comercio y desarrollo. La entrada de plátanos en el mercado europeo ha sido objeto de regímenes especiales que han despertado varias controversias en la OMC. Actualmente, los plátanos ecuatorianos soportan un arancel de 176 EUR por tonelada y las negociaciones para reducirlo progresan lentamente (se ha propuesto situarlo en 114 EUR por tonelada nada menos que en 11 años).

La tercera fuente de fondos es la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que, salvo en 1998, ha superado cada año a la inversión extranjera directa (IED) neta. Su evolución es sorprendentemente irregular: en 1998 apenas sobrepasó los 18 millones de EUR; en 2002 se situó por encima de los 45 millones de EUR para retroceder en los dos siguientes años; en 2005 y 2007, las elevadas cifras registradas (50 millones de EUR, un máximo anual) contrarrestaron con los bajos niveles de 2006. Esta falta de uniformidad se explica en gran medida por la desigual naturaleza de los programas políticos que están detrás del financiamiento, préstamos AOD y condonación de la deuda en este caso. Una mayor seguridad en los flujos y discreción en su utilización podrían aumentar su valor para los receptores y permitir, por ejemplo, que influyan en las valoraciones de mercado de las perspectivas económicas.

La última fuente y, lamentablemente, tal vez también la menos importante, es la IED. Ésta sólo superó a la AOD en 1998 y, para mayor decepción, las tendencias absoluta y relativa son a la baja. En 1998, la IED neta sobrepasó los 60 millones de EUR, pero al año siguiente se desplomó y no consiguió recuperarse hasta 2002, cuando cerca de 41 millones de EUR de inversión española directa afluyeron a Ecuador. A partir de 2003, se observaron nuevos declives y recuperaciones, para acabar con un flujo de IED neta de algo más de 6 millones de EUR en 2007. La mayor parte de estas inversiones se concentran en un número de sectores relativamente pequeño: más del 71% de los flujos de IED durante el periodo 1998-2007 correspondieron a las industrias extractivas, la mayoría relacionadas con el sector del petróleo. Teniendo en cuenta la tendencia a la sola producción básica y a las exportaciones de la economía ecuatoriana, podría resultar ventajoso para las autoridades españolas promover inversiones que favorezcan la diversificación y un mayor valor añadido, tal vez a través de la fiscalidad en España.

La migración –en ambas direcciones, desde luego– ha creado profundos vínculos entre Ecuador y España, que quedan reflejados en los flujos financieros entre ambos países. Los flujos existen, pero puede haber sitio para elaborar políticas que respondan más directamente a las razones que los motivan y a los lazos sociales y humanos que los respaldan.

QUÉ PUEDEN HACER LOS PAÍSES DE EMIGRACIÓN: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

Los movimientos entre México y Estados Unidos constituyen el mayor corredor migratorio de América Latina y del Caribe y cuentan con una historia relativamente larga que comienza mucho antes de los flujos masivos tras la II Guerra Mundial en los que tiene sus raíces la migración mexicana contemporánea⁶. La experiencia de México, propagada a través del tiempo y las personas, aporta numerosas

La historia de la migración entre Estados Unidos y México ofrece un buen resumen de los diferentes enfoques políticos y de sus efectos

pruebas que pueden iluminar puntos menos claros en otros corredores. Se examinará esta larga historia observando los distintos periodos para, de este modo, intentar entender el conjunto de herramientas en materia de migración empleadas por México durante los últimos cincuenta años (Alba, 2009).

La migración mexicana se divide en tres periodos cronológicos según la respuesta política en cada momento:

1) El Programa Bracero (1942-64): flujos temporales gestionados conjuntamente

El Programa Bracero llevó mexicanos a Estados Unidos como trabajadores temporales, en particular al sector agrícola, con el objetivo inicial de paliar la escasez de mano de obra durante la II Guerra Mundial. A pesar de sus imperfecciones, el programa facilitó acuerdos vinculantes entre ambos países. Con el tiempo se dio por finalizado, pero los flujos migratorios continuaron, en parte porque se había institucionalizado el papel de los trabajadores migrantes mexicanos en la agricultura de Estados Unidos.

2) “La política de no tener política” (1964-86): al servicio tácito de los intereses de empresarios y migrantes

En este periodo de “política de no tener política”, que duró tanto como el Programa Bracero oficial, se creó un acuerdo bilateral tácito, caracterizado por la escasa intervención gubernamental a ambos lados de la frontera; los intereses económicos de migrantes y empleadores se vieron más o menos satisfechos gracias a este pacto. Dentro del mismo periodo, Canadá y México iniciaron en 1974 un destacado Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (SAWP por sus siglas en inglés) de mucha menor envergadura, en el que participaron entre 10 000 y 15 000 trabajadores mexicanos al año, en su mayor parte con destino a las provincias canadienses de Ontario y Québec.

3) La era IRCA (1986-2007): contra la inmigración no autorizada

La Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés) de 1986 puso fin definitivamente a la era de “no política” en Estados Unidos y obligó a México a obrar en el mismo sentido. La IRCA pretendía reducir drásticamente la inmigración no autorizada procedente de México al exigir a los empleadores que comprobasen el estatus migratorio de sus trabajadores inmigrantes y destinar mayores recursos a la vigilancia y control en las fronteras. Al mismo tiempo, estableció cauces para amnistiar a los inmigrantes indocumentados ya existentes, lo que condujo a la regularización de 2.8 millones de personas de las cuales 2.1 millones eran mexicanos. También dejó abierta la posibilidad de permitir la entrada de mano de obra agrícola adicional si resultase necesario. La posterior Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) reforzó sustancialmente la dimensión policial de la política estadounidense de inmigración. Este endurecimiento del régimen de inmigración en Estados Unidos puede haber llevado a muchos migrantes a preferir la migración permanente a la circular, al ser cada vez más incierta, tanto para los migrantes legales como para los no autorizados, la posibilidad de poder atravesar de nuevo la frontera en el futuro. En esta fase, la inmigración procedente de Centroamérica a través de la frontera meridional mexicana se convirtió en un asunto de política social y de seguridad para México. La mayoría de esos inmigrantes procedían de Guatemala y originaron flujos de refugiados de la guerra civil o de trabajadores temporales para cosechar el café en el estado de Chiapas (Freije, 2007).

El acercamiento de alto nivel sobre asuntos de migración entre los presidentes Fox y Bush a principios de 2001 fue interpretado por las autoridades mexicanas como una oportunidad para hacer avanzar su programa político, pero los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese mismo año en Estados Unidos pusieron fin a este breve interludio. Las prioridades de la política de inmigración estadounidense dejaron de lado las cuestiones económicas para centrarse en la seguridad y la lucha antiterrorista. El nuevo marco para la política de inmigración propuesto por el gobierno Bush en 2004 estaba dominado por temas de seguridad y se oponía expresamente a cualquier regularización. A pesar del amplio debate político que rodeó a la propuesta, las discusiones se suspendieron en 2007 sin que se consiguiese llevar a cabo una reforma exhaustiva. A partir de 2006, el gobierno mexicano de Calderón empezó a minimizar la migración en sus negociaciones con Estados Unidos, y algunos observadores comenzaron a hablar de “*desmigratización*” de las relaciones entre ambos países.

¿De qué instrumentos políticos disponen los gobiernos de América Latina y del Caribe para incrementar los beneficios netos obtenidos de los flujos migratorios? La experiencia de México parece indicar que hay esencialmente tres⁷.

Las políticas migratorias diseñadas de forma restringida, que incluyen políticas de visado, actividades consulares y controles fronterizos, pero también, y cada vez en mayor medida, toda clase de relaciones con comunidades de nacionales residentes en el extranjero. Las relaciones con la diáspora mexicana en Estados Unidos se han centrado especialmente en reducir los costes de las remesas y en incitar a los migrantes a destinar estos flujos de dinero a proyectos de desarrollo de la comunidad. El recuadro 6.2 examina el éxito de la iniciativa Tres por Uno, un programa que, huelga decirlo, queda eclipsado por la magnitud de las remesas totales que llegan al país.

Una innovación reciente dentro de este apartado es la creación de la matrícula consular, un documento de identidad expedido por el Estado mexicano desde 2002 a sus nacionales migrantes, independientemente de su estatus legal en Estados Unidos. El año de su introducción se emitieron cerca de un millón de matrículas. Aunque la intención inicial era ampliar la protección consular de los mexicanos en el extranjero, es bien sabido que estas tarjetas se han convertido en un documento de identificación aceptado por diversas instituciones públicas y privadas en Estados Unidos, lo que permite a los migrantes, incluidos los no autorizados, acceder a bancos y servicios públicos. No cabe duda de que estas medidas ayudan a lograr la integración efectiva de los migrantes en sus comunidades en el extranjero⁸.

En segundo lugar, hay políticas no migratorias con efectos sobre la migración y el desarrollo. Un ejemplo lo constituye la expansión de la industria maquiladora a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos. Estas fábricas, que ensamblan componentes importados de Estados Unidos, colocan el producto final en depósitos aduaneros y lo envían al otro lado de la frontera, tienen consecuencias sobre la migración y el desarrollo, aunque la naturaleza de dichos efectos sea objeto de debate. Las maquiladoras, en principio, han creado empleos que pueden absorber candidatos a la emigración (más de un millón de trabajadores desde el año 2000), pero también han atraído hacia los Estados fronterizos a personas procedentes de todo México que utilizan el empleo como trampolín para pasar a Estados Unidos. Desde este segundo punto de vista, las maquiladoras han incrementado la emigración.

Las políticas de México han incentivado la utilización productiva de las remesas...

Recuadro 6.2. Programa mexicano "Tres por Uno": éxitos pero a pequeña escala

El Programa Tres por Uno para Migrantes fue una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Social mexicana (Sedesol) puesta en práctica en 2005. Bajo este esquema, cada uno de los tres niveles gubernamentales –federal, estatal y municipal– completa los fondos aportados por migrantes en el extranjero destinados a realizar proyectos que favorezcan el desarrollo de la comunidad. Tiene por objetivo aumentar la cobertura y calidad de los programas sociales (sanidad, vivienda, educación, comunicaciones y cultura) e infraestructuras productivas, especialmente en las regiones más pobres o en aquellas con elevadas tasas de emigración, al tiempo que se busca reforzar los vínculos entre migrantes y sus comunidades de origen. Las inversiones específicas se basan en propuestas de las organizaciones de migrantes y los proyectos los aprueba un comité gubernamental presidido por Sedesol.

La iniciativa responde al desarrollo de proyectos similares implementados en los estados mexicanos de Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato en las décadas de 1980 y 1990. En concreto, se inspira en una satisfactoria experiencia de este tipo en Zacatecas, donde los fondos de migrantes para proyectos de desarrollo de la comunidad fueron completados según el esquema "uno por uno" por el Estado. El diálogo entre migrantes, organizaciones de migrantes y los diferentes niveles gubernamentales dio como resultado un programa con un doble objetivo: facilitar los proyectos solicitados por los migrantes para sus ciudades natales y generar una relación de confianza entre el Gobierno del Estado y los migrantes. (En 1992, bajo la Administración Salinas, se añadió financiamiento federal siguiendo el esquema Dos por Uno; la Administración Fox introdujo el actual acuerdo Tres por Uno en 2002 bajo el nombre Iniciativa Ciudadana 3x1; véase Iskander, 2005).

Tal vez sea demasiado pronto para evaluar el programa nacional Tres por Uno, dado que en la mayoría de los Estados se ha implementado recientemente. No obstante, se dispone desde hace poco de algunos datos y trabajos cualitativos y, en concreto, de una evaluación externa (Aparicio *et al.*, 2008) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que muestra varios resultados importantes. Según este informe, 3.3 millones de personas se beneficiaron del programa en 2006 y 4.6 millones en 2007 (una media de 1.5 millones aproximadamente desde 2002 para el actual programa y sus predecesores; las tasas de cobertura no han podido calcularse al no existir una definición del grupo de potenciales beneficiarios). Por su parte, la inversión federal movilizada por el programa casi alcanzó 340 millones de MXN en 2006-07 (17.8 millones de EUR). Según Sedesol (2008) los recursos financieros totales en 2009 podrían superar los 2 000 millones de MXN (unos 105 millones de EUR) de los cuales 535 millones serían dinero federal, 500 millones procederían de los gobiernos estatal y municipal y el resto de los migrantes.

El gasto se concentra en los estados de Zacatecas, Jalisco y Michoacán (54% de todos los recursos federales desembolsados con el programa). Cerca de dos tercios de los fondos se asignan a regiones con un nivel de marginación bajo o medio, mientras que los municipios altamente marginales reciben menos del 24% de los recursos del programa en 2007. Esta distribución regional explica en parte por qué se ha gastado tan poco en infraestructura social básica como electricidad y suministro de agua (menos de un 15%).

La evaluación del CIDE llega a la conclusión de que el Programa Tres por Uno está cumpliendo los objetivos fijados: reforzar los vínculos de los migrantes con sus comunidades de origen e incrementar la inversión en infraestructuras en las áreas con elevada tasa de emigración (aunque no se dispone de ningún análisis de eficacia). El éxito del programa de Zacatecas parece estar expandiéndose.

Sus principales dudas emanan del objetivo de redistribución regional: la inversión en infraestructura en áreas marginales. Puede que simplemente no sea factible. Las mayores necesidades se concentran en las áreas que menos posibilidades tienen de recibir fondos, pues las personas más pobres y marginadas no emigran o, al menos, emigran menos. El CIDE muestra que menos de la mitad de los municipios con niveles de marginación elevados o muy elevados (según datos del Consejo Nacional de Población, Conapo) registran tasas de emigración medias o altas. Aún más sorprendente es la conclusión de BBVA Bancomer (2009): de los 93 municipios mexicanos con una emigración cercana a cero, al menos 91 cuentan con niveles de marginación elevados o muy elevados. Por el contrario, las mayores tasas de emigración se observan en las regiones de ingresos medianos. Habida cuenta de que el Programa Tres por Uno se guía por la demanda (propuestas de los migrantes), la escasa representación de los municipios más pobres y de las infraestructuras básicas es consecuencia lógica. El CIDE propone que se introduzcan cuotas o mayores incentivos financieros en dichas regiones para superar esta tendencia intrínseca.

Un segundo ejemplo es la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos. Los líderes de los dos últimos países vincularon explícitamente esta apertura comercial con una reducción de la presión migratoria, como ilustran las declaraciones del presidente mexicano, Carlos Salinas: "Queremos exportar bienes, no personas."⁹ Pero por muy sinceras que fuesen las intenciones de los líderes políticos para que el comercio sustituyese a las migraciones, la emigración de mexicanos a Estados Unidos probablemente se aceleró tras la adopción del TLCAN: la emigración anual pasó de estar situada entre 325 000 y 360 000 personas en la segunda mitad de la década de 1990 a superar las 500 000 en el año 2000. De hecho, los análisis estadísticos indican que el efecto del propio TLCAN sobre los flujos migratorios ha sido insignificante¹⁰.

... han ofrecido asistencia práctica a los migrantes...

Un tercer instrumento lo constituyen los convenios internacionales o procesos directa o indirectamente relacionados con la migración a escala bilateral, regional o mundial. México, por ejemplo, promovió y adoptó la Convención de la Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1998. En 1996, ayudó a establecer la Conferencia Regional sobre la Migración¹¹ –también conocida como Proceso de Puebla– junto a Estados Unidos, Canadá, todos los países de Centroamérica y la República Dominicana, para respaldar iniciativas de cooperación, formación de personal, asistencia técnica y elaboración de directrices para el retorno y la repatriación de migrantes, así como combatir el tráfico y explotación de migrantes.

...y han facilitado acuerdos a escala internacional

CONVENIENCIA O NO DE NEGOCIAR LA LIBRE CIRCULACIÓN

¿Cuáles son las perspectivas para un nuevo régimen de gobernanza global de la migración internacional? ¿Qué llevarán los diferentes países a la mesa de negociaciones?

Por lo general, es muy probable que las prioridades de muchos países de América Latina y del Caribe sobre política migratoria sean similares a las perseguidas por México durante la breve distensión Bush-Fox en las negociaciones sobre el tema: regularización de migrantes no autorizados; programas para trabajadores temporales; visados especiales de inmigración para sus ciudadanos; cooperación económica para el desarrollo de las regiones de origen de los migrantes (la

creación de condiciones de seguridad en la frontera común también formó parte de las prioridades de México, pero es menos relevante para la mayoría de los demás países). Un conjunto de objetivos tan ambicioso sólo puede alcanzarse aplicando de forma coordinada los tres instrumentos políticos definidos anteriormente: políticas migratorias directas, políticas no migratorias indirectas y convenios internacionales.

Los convenios bilaterales han demostrado dar sus frutos y son muchos los ya suscritos

El análisis de la experiencia de México al iniciar este capítulo resaltó la importancia de la cooperación bilateral, como bien ilustran el Programa Bracero con Estados Unidos y el SAWP con Canadá, así como el convenio bilateral entre España y México en 2008. México no es el único en suscribir convenios bilaterales de migración; en 2004, un informe de la OCDE incluía una lista de 176 países (en el cuadro 6.A1 del anexo de este capítulo figura una selección de ejemplos de América Latina extraídos de dicho informe; el cuadro 6.A2 enumera otros convenios que, como el TLCAN para México, pueden influir en las relación entre migración y desarrollo). Si los gobiernos de América Latina y del Caribe están buscando medidas políticas, la profusión de estos acuerdos debería bastar para incitarles a tenerlos en cuenta.

Pero cabe preguntarse si dichos convenios bilaterales tienen sentido. En un modelo económico simple, Fernández-Huertas Moraga (2008) sostiene que la política migratoria unilateral es ineficaz porque implica externalidades. En pocas palabras, restricciones de entrada unilaterales acarrear un coste para el país de origen al bloquear las oportunidades de mayores ingresos a migrantes potenciales y privar de una válvula de escape a los mercados laborales, marcados por bajos salarios y subempleo. Al mismo tiempo, gravan al país de destino al incentivar el incremento de la migración no autorizada que se traducirá en mayores costes para reforzar el control policial. Según este enfoque, los convenios bilaterales permiten a ambas partes internalizar algunas de estas externalidades estableciendo, por ejemplo, directrices para prever la migración legal y conseguir, al menos en principio, reducir los costes policiales.

Aquellos lectores familiarizados con anteriores debates sobre el modelo de gobernanza más adecuado para el comercio internacional de bienes y servicios encontrarán aquí puntos en común. En ellos se discutía cuál era el acuerdo óptimo entre liberalización unilateral, convenios bilaterales de libre comercio, zonas de libre comercio regional o una organización mundial del comercio. El historiador económico Timothy Hatton (2007) aboga por una organización mundial de la migración, una postura de la que se han hecho eco los líderes de América Latina. Antes de ir más lejos, hay que señalar que la analogía entre ambos debates es ilustrativa pero termina aquí. En los flujos de mano de obra participan seres humanos y los seres humanos tienen necesidades y crean obligaciones morales que no se encuentran en las mercancías. Además, gran parte del debate en torno a la migración internacional en los países de destino, incluida América Latina, se centra en aspectos de los migrantes distintos de su estatus como agentes económicos. Entre los diversos ejemplos cabe citar los costes derivados de la integración de los migrantes en la sociedad del país anfitrión.

Por tanto, teniendo en cuenta la historia del comercio y las diferencias señaladas entre los flujos de mercancías y de personas, cabe preguntarse cuáles son las repercusiones que tendría el facilitar o dificultar la consecución de convenios internacionales en materia de migración. En líneas generales, Hatton se muestra bastante pesimista sobre las posibilidades de que surja una institución mundial de la migración y sostiene que los aspectos económicos del comercio de mercancías difieren de los de la circulación de personas al menos en dos puntos importantes.

Aunque las negociaciones comerciales presentan interesantes analogías con la política migratoria, hay que reconocer dos importantes divergencias: la reciprocidad en las migraciones es menor, y la migración se guía por ventajas absolutas, frente a las ventajas comparativas que motivan las negociaciones comerciales

En primer lugar, los flujos de personas no ofrecen demasiadas perspectivas de lo que en las negociaciones comerciales se denomina "reciprocidad", es decir, que dos países puedan otorgarse concesiones recíprocas de un valor más o menos equivalente. Los beneficios siempre tienden a ser mucho mayores para los agentes en los países de origen que en los de destino (aunque la visibilidad política de costes y beneficios tiende a ser la contraria). Además, si la mayor parte de esos beneficios los absorben los migrantes, sus familias y sus comunidades, y no se extienden en mayor medida a la economía en general, incluso los gobiernos de los países de origen tendrán pocas motivaciones para emprender negociaciones internacionales¹².

En segundo lugar, y como corroboración del punto anterior, la migración internacional, especialmente entre países pobres y ricos, se guía por ventajas absolutas, mientras que el comercio de mercancías lo hace por ventajas comparativas. Esto significa que las diferencias salariales entre El Salvador y Estados Unidos, o Marruecos y España, se deben a divergencias en la productividad del conjunto de factores, no a discrepancias en la dotación de los mismos. De ser así, hay mayores posibilidades de lograr una cooperación productiva entre países con niveles de vida menos dispares. En este sentido, tal vez el Proceso de Puebla sea el presagio de una cooperación más amplia dentro de América Latina.

La resistencia popular a la liberalización del comercio puede aportar algunas claves para entender la oposición a una mayor libertad en la circulación de personas. El hecho de que las ganancias netas de la liberalización total de los flujos humanos puedan, en teoría, ser sustanciales, plantea la posibilidad de compensar a aquellos que se arriesgan a perder, efectuando "pagos secundarios" expresados en lenguaje económico. No obstante, puede resultar difícil ponerlo en práctica. Un claro ejemplo de potenciales pagos secundarios sería reforzar explícitamente los sistemas de protección social para los trabajadores menos cualificados que puedan sufrir la competencia de trabajadores inmigrantes, aunque este tipo de reforma carecería de viabilidad institucional en muchos países. En cuanto a los países de origen, la compensación podría efectuarse trasladando personal altamente cualificado desde los países industrializados a las regiones en desarrollo para contrarrestar las pérdidas sufridas por estos últimos como consecuencia de la fuga de cerebros; la magnitud de estos traslados podría resultar mucho más significativa que los actuales flujos de ayuda exterior.

A la dificultad de compensar a los perdedores se añade la posibilidad de que previamente existan dudas considerables sobre quién resultará perjudicado en cada caso. De hecho, este tipo de "incertidumbre individual específica" ha sido presentada como un poderoso factor explicativo de la resistencia a reformas en líneas más generales¹³. Trabajadores poco cualificados o inmigrantes de anteriores oleadas pueden oponerse rotundamente a una mayor inmigración –a pesar de que, en realidad, *muchos* de ellos podrían salir ganando–, dado que *una parte* perderá su trabajo o sufrirá recortes en la paga sin que se sepa de antemano quién.

Y, por supuesto, también pueden existir consideraciones no económicas. Una férrea oposición a la inmigración puede venir motivada por el temor de que las nuevas lenguas, prácticas religiosas o pautas sociales que acompañan a los migrantes debiliten o transformen la cultura nacional.

La migración sur-norte en América Latina y el Caribe aún es mucho mayor que el movimiento sur-sur. Por tanto, las ganancias en este último caso deberían ser menores, aunque la viabilidad puede significar que los acuerdos sur-sur representan un mejor punto de partida para que los gobiernos de la región empiecen a concluir convenios bilaterales y multilaterales.

CINCO ACTUACIONES CONCRETAS QUE PUEDEN EMPRENDER LOS ACTORES POLÍTICOS

Se pone fin a esta publicación con un apartado práctico que recoge cinco recomendaciones políticas extraídas del análisis efectuado y documentadas en el examen que ha precedido en este capítulo del margen político de que disponen los gobiernos. En estas propuestas, participan los sectores público y privado, tanto de América Latina y del Caribe como de los países de la OCDE.

Las políticas deberían tener en cuenta las necesidades del mercado laboral y la oferta potencial

Crear un acceso legal y flexible al mercado de trabajo a la altura de la demanda laboral. En muchos países, los empresarios de numerosos sectores buscan inmigrantes para colmar lagunas del mercado laboral e incluso así no siempre encuentran suficientes trabajadores. Tres ejemplos en Estados Unidos ilustran ampliamente este fenómeno. Las empresas de tecnologías de la información presionan regularmente al Congreso para que se amplíe la cuota de los visados H1-B que permiten a personal extranjero altamente cualificado trabajar en el país con carácter temporal (las declaraciones ante una comisión del Senado en 2007 del entonces presidente de Microsoft, Bill Gates, tenían esta finalidad). En el sector agrícola, los propietarios de explotaciones ejercieron fuertes presiones a finales de 2007 para que se redujesen las restricciones de los visados H2-A de trabajadores agrícolas temporales, pues los cultivos se pudrían en los campos al no poder cosecharse¹⁴. En medicina, si los actuales pronósticos de escasez de enfermeras son exactos, se presentará una clara oportunidad para que profesionales de este campo de países de América Latina y del Caribe formados según las convenciones estadounidenses cubran los vacíos del mercado laboral.

Estos ejemplos indican que en un mundo de fronteras cerradas habrá puestos de trabajos que queden vacantes a corto plazo y, a largo plazo, se producirán cambios significativos en la estructura de cada economía (en los casos anteriores, los sectores de la alta tecnología y la agricultura en Estados Unidos podrían contraerse en respuesta a la persistente escasez de mano de obra o a sus elevados costes, los verdaderos temores a juzgar por la existencia de visados H1-B y H2-A)¹⁵.

Además de los puestos vacantes, el desfase entre la oferta y la demanda en el mercado laboral y los marcados diferenciales de ingresos entre las economías hacen suponer que numerosos migrantes intentarán hacerse con estas oportunidades de trabajo sin autorización legal. La opción de la migración irregular –y los costes humanos que implica– podrían limitarse mediante la extensión de los cauces legales.

Extender la protección social a más migrantes latinoamericanos. El capítulo 3 mostró que los latinoamericanos, cuando atraviesan las fronteras, pierden cobertura sanitaria y de pensiones en un mayor grado que los migrantes de otras partes del mundo.

Lograr la plena portabilidad de los derechos de pensión –como ya es el caso para algunos migrantes de América Latina– incrementaría el salario social y reduciría la vulnerabilidad a los riesgos en la vejez. Las etapas necesarias son bastante claras y pueden concluirse a corto plazo. En primer lugar, la implementación del Acuerdo de Totalización, firmado por Estados Unidos y México en 2004 pero aún por ratificar, extendería inmediatamente la cobertura a un grupo mucho mayor de migrantes latinoamericanos, sobre todo mexicanos. En segundo lugar, debería ratificarse lo antes posible el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad

Lograr la portabilidad de los derechos de pensión es un primer paso importante, y los correspondientes convenios están preparados a la espera de ratificación

Social aprobado en la Cumbre de Chile de 2007. La conjunción de ambos acuerdos garantizaría que la gran mayoría de los migrantes latinoamericanos conservase sus derechos de pensión al trasladarse al extranjero o regresar a su país. A más largo plazo, los actores políticos deberán ponerse como objetivo ampliar los dos convenios para cubrir la portabilidad de las prestaciones sanitarias.

Asimismo, aún se necesitan esfuerzos suplementarios para mejorar la calidad de la cobertura de seguridad social (no sólo en materia de pensiones, sino también de asistencia sanitaria), tanto para los migrantes como para los no migrantes. Por último, surge un problema asociado, especialmente intenso en Estados Unidos: migrantes en situación irregular que alimentan sistemas de seguridad social a los que nunca podrán tener acceso. Como se señaló en el capítulo 3, es posible que tres cuartas partes de los migrantes en situación irregular en Estados Unidos estén "registrados". En este campo, ofrecer mayores oportunidades a los migrantes para acceder al mercado de trabajo legal puede contribuir a aumentar su cobertura de seguridad social.

Reducir los costes de envío de las remesas. Los costes de envío de las remesas a América Latina han disminuido drásticamente en la última década como resultado de combinar una activa política gubernamental (por ejemplo, promoviendo acuerdos entre bancos para eliminar algunos gastos y comisiones) y una mayor competencia en el sector de los servicios financieros. Cada una de estas acciones por separado no hubiese sido suficiente, pero su aplicación conjunta ha hecho que tanto los migrantes de América Latina y del Caribe como sus familias pierdan ahora mucho menos en gastos y comisiones que las personas en su misma situación originarias de otras partes del mundo en desarrollo. No obstante, esto no significa que quede justificada la autosatisfacción: en una región que recibe 80 000 millones de USD de remesas al año, una reducción suplementaria del 1% en los costes medios de transferencia desplazaría 800 millones de USD desde las entidades que efectúan las transacciones a las familias de los migrantes. Fomentar formas de transferir dinero con coste bajo o nulo podría hacer avanzar este tipo de reducción. En este sentido, los pagos móviles son un ejemplo de sistema de transmisión monetaria alternativo y barato cada vez más utilizado en la región. Pero, como se señaló en el capítulo 4, pasar de este tipo de pagos a servicios bancarios más amplios a través del teléfono móvil depende de que los actores políticos desarrollen un marco normativo más claro para las instituciones del sector, algo que aún está por hacer en la mayoría de los países de la región.

Impulsar los beneficios de las remesas. El análisis del "modelo de interacción" en el capítulo 5 confirma que las agencias de calificación parecen tener en cuenta las remesas a la hora de calcular el riesgo soberano de las economías emergentes, lo que puede traducirse en menores costes de la deuda pública para los gobiernos de la región, es decir, en un beneficio macroeconómico derivado de los flujos de remesas. Sin embargo, el impacto sobre los mercados de capitales de incluir las remesas es débil comparado con el de otras variables fundamentales que afectan a las calificaciones.

En el capítulo 5 se facilitan calificaciones réplica para países con flujos de remesas relativamente elevados. Una adecuada colaboración público-privada podría emplear una metodología similar para impulsar la cobertura de países y proporcionar al mercado información útil y formación sobre las calificaciones potenciales para algunos de estos países aún sin calificar.

Por supuesto que existen otras vías para que los responsables de las decisiones en América Latina y el Caribe, tanto públicos como privados, puedan generar más beneficios macroeconómicos a partir de las remesas, como la emisión de bonos diáspora (al igual que hicieron Israel y la India en el pasado) o la titulización

Incluso pequeñas reducciones en los costes de envío de las remesas pueden reportar beneficios sustanciales para sus receptores

La política de remesas deberá fomentar oportunidades para los emisores y tratar de educar a los mercados de capitales

de flujos de remesas. Todas estas posibilidades se han examinado en mayor detalle en el capítulo 5.

Sin embargo, aunque los países de América Latina ya están cosechando algunos de los beneficios macroeconómicos aportados por las remesas, aún queda mucho por hacer para ampliar las ganancias en la esfera de la microeconomía.

El debate político sobre el uso “no productivo” de las remesas –consumir antes que invertir– es un callejón sin salida. Se trata de transferencias privadas en o entre familias y son ellas las que deben decidir cómo emplearlas. No obstante, la acción pública puede desempeñar un papel para *influir* en esas opciones y *ampliar las oportunidades* de utilizar esos recursos. El Programa Tres por Uno mexicano es un buen ejemplo del uso de incentivos para conseguir que los migrantes canalicen las remesas hacia inversiones en la comunidad.

En esta línea, los esfuerzos para extender el alcance del sector financiero oficial –“bancarización”– pueden proporcionar beneficios al mismo tiempo a las familias de los migrantes y a las economías nacionales. La recepción de remesas constituye el primer paso en una senda que, con la adecuada ayuda pública, puede llevar a una mayor alfabetización financiera y, en última instancia, a la incorporación en la economía financiera oficial. Otro paso más en este recorrido podría ser la provisión (o el fomento) de instrumentos financieros, como los fondos de estabilización monetaria o derivados monetarios de inversión colectiva, que ayuden a estabilizar el poder adquisitivo de las remesas en el país receptor. La bancarización sería una contrapartida natural, por lo que la mitigación del riesgo de cambio iría pareja a la formalización y la formación financiera.

Las diásporas mantienen numerosos lazos familiares y culturales con sus países de origen, lo que las convierte en posibles fuentes de propuestas, fondos y mano de obra cualificada

Recurrir a las diásporas. Las comunidades de migrantes de todo el mundo y sus descendientes nacidos en el extranjero representan incipientes fuerzas políticas transnacionales a las que pueden recurrir tanto los países de origen como los de destino¹⁶. Los gobiernos pueden trabajar con organizaciones de migrantes para alcanzar conjuntamente objetivos políticos en los ámbitos de los mercados laborales, la protección social, la integración, la cooperación para el desarrollo y la migración internacional. Las comunidades de la diáspora y las redes de migrantes pueden comprometerse a fomentar la transferencia de capacidades (la “fuga de cerebros” del capítulo 3), de manera que los expatriados cualificados contribuyan a su desarrollo en su país de origen sin regresar de forma definitiva. Ambos desempeñan asimismo un papel en el fortalecimiento de las redes comerciales y de inversión.

Los países de destino pueden ocuparse de mejorar las prestaciones de los servicios sociales, facilitar la integración y ofrecer un mayor acceso al mercado laboral. También pueden trabajar como colaboradores en las tareas de desarrollo internacional, un compromiso especialmente relevante dado el interés común de los países origen y destino en el desarrollo económico de la región y las oportunidades para el codesarrollo. Este compromiso encaja perfectamente con el “principio de apropiación” recogido en 2005 en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, según el cual los países en desarrollo establecen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, la mejora institucional y la reducción de la corrupción.

Esto suscita la cuestión de saber si los gobiernos deberían tratar de llegar hasta su diáspora a través de las redes de migrantes existentes o crear una específica para este propósito. Aunque no existe una respuesta definitiva, en la mayoría de los casos se aprovechan el alcance y la experiencia de las redes existentes. El papel del Gobierno, por tanto, consiste en desarrollar los esfuerzos encabezados y atribuidos a los grupos de la diáspora a través de mecanismos de colaboración público-privada¹⁷. América Latina ya cuenta con notorios ejemplos de esta acción: el Programa Tres por Uno en México, Colombia Nos Une y su

iniciativa gemela Colombianos Negocian, ECODAR en Argentina y Chile Global. Puede obtenerse mayor información sobre cada uno de ellos en el capítulo 3. A través de estas redes, los respectivos gobiernos se movilizan y se benefician del potencial, conocimientos, contactos y capacidades de sus conciudadanos en el extranjero con el objetivo de atraer oportunidades comerciales, transferencia de conocimientos y saber hacer. Este "retorno virtual" contribuye de alguna manera a resolver el problema de la fuga de cerebros.

Lamentablemente, dicho compromiso positivo de los países de migración aún no ha sido igualado en las contrapartidas receptoras. La acción conjunta permitiría aprovechar aún más acuerdos existentes con la diáspora y, lo que potencialmente tiene una importancia más duradera, crear un auténtico foco donde se desarrollen y fortalezcan contactos laborales entre las autoridades de los dos países. Además, al perseguir sus objetivos políticos de desarrollo, los países receptores no están beneficiándose de los conocimientos, sugerencias y acceso que podría proporcionar un mayor compromiso con sus comunidades de inmigrantes (de Haas, 2006).

Las redes comerciales transnacionales descritas someramente en el capítulo 3 pueden formar parte de este compromiso. Los gobiernos de los países de destino podrían respaldar los esfuerzos que ya están llevando a cabo los países de origen, trabajando junto a ellos para fomentar el desarrollo económico a través de los vínculos comerciales y de inversión dirigidos por la diáspora, además de mitigar la fuga de cerebros. En concreto, las agencias de desarrollo y las autoridades de comercio exterior podrían proporcionar este apoyo de múltiples maneras: proporcionando asistencia para desarrollar capacidad; ofreciendo incentivos económicos a los empresarios migrantes transnacionales que trabajen con su país de origen (tanto si este vínculo adopta la forma de contratación de personal en el país de origen, relaciones comerciales o desarrollo de nuevos mercados en él o transferencia de conocimientos); fomentando activamente el compromiso entre empresarios nacionales en busca de nuevos mercados y empresarios migrantes transnacionales, y, por último, aunque no por ello con menos importancia, aportando financiamiento, asistencia técnica y soporte logístico a aquellas redes comerciales que presenten un fuerte potencial de desarrollo.

De forma más general, los países receptores deberán tratar de encaminarse hacia una política de inmigración que reflejase las actuales demandas que emanan de sus propias economías y de los interlocutores nacionales que participan en ellas. Disposiciones que faciliten las idas y venidas de migrantes no sólo serían humanas sino que eliminarían la sensación que tienen muchos migrantes –en situación regular o irregular– de que una vez dentro de la "fortaleza" deben quedarse a cualquier precio.

La migración –en los dos sentidos– es algo que vincula indisolublemente a la OCDE con América Latina y el Caribe a través de la historia y de cara al futuro. Las ventajas derivadas de un planteamiento realista de las presiones que sienten los migrantes y de las fuerzas económicas que las crean podrían aportar enormes beneficios a los migrantes, a las sociedades en las que viven y a las que han dejado atrás. De aplicarse únicamente los criterios financieros –tal y como se ha visto– se puede concluir sin miedo a equivocarse que estos potenciales beneficios tienen mayor peso que los derivados de la libre circulación de capitales o de mercancías. Sin embargo, son estos dos últimos factores, especialmente el comercio, los que parecen dominar las relaciones internacionales, tal vez de forma más acentuada en el caso de América Latina y del Caribe. Pero la migración va más allá de las simples cifras. Tiene también implicaciones humanas y, en este sentido, hay beneficios que no resulta tan fácil cuantificar en términos de derechos y desarrollo humanos y vida familiar. Tienen importancia para el desarrollo de las personas, lo que conduce a otra cuestión: la migración debería

Los lazos humanos que proporcionan las diásporas pueden servir de plataforma para una cooperación internacional más estrecha

entenderse en el contexto de una política de desarrollo más amplia para los dos países, el de origen y el de destino, en lugar de como un tema aparte y, a menudo, paradójicamente nacional.

Como ha demostrado la presente edición de *Perspectivas*, los actores políticos cuentan con suficientes instrumentos a su disposición. El primero de ellos lo constituyen las llamadas “victorias fáciles”, que pueden ser implementadas unilateralmente por los gobiernos en cada país. Aumentan con la creación de redes de migrantes y convenios bilaterales, igualmente encomiables. Pero los instrumentos máspreciados corresponden a la esfera de la amplia cooperación internacional. Todos vivimos en un único mundo, unidos como nunca por el comercio, las finanzas, el transporte y las comunicaciones. Los modelos de migración a lo largo del planeta reflejan cada vez más esta tendencia, y tarde o temprano las políticas deberán hacer lo mismo.

NOTAS

1. La reciente experiencia europea se resume en Dayton-Johnson *et al.* (2007), capítulo 2.
2. Julia Preston, "Obama to Push Immigration Bill as One Priority", *New York Times*, 8 de abril de 2009, p. A1.
3. Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) español, abril de 2009. Aunque estas tasas de paro son elevadas respecto a los niveles de las últimas décadas y fuente de gran preocupación política, el desempleo español alcanzaba con frecuencia cifras similares hace más de 20 años.
4. El Reino Unido supuso una excepción, pues los debates habidos con anterioridad sobre la contratación de personal sanitario procedente de países en desarrollo para trabajar en la seguridad social británica (NHS) habían sensibilizado a la opinión pública sobre la fuga de cerebros. La NHS estableció directrices de contratación ética que prohibían intentar atraer trabajadores de determinados países en desarrollo (Findlay, 2006).
5. OCDE (2007) analiza este problema de coherencia política para el desarrollo, con especial hincapié en la migración internacional de los países en desarrollo a las economías de la OCDE.
6. Muchas de las áreas de Estados Unidos a las que se dirigen los migrantes mexicanos formaban parte de México hasta que, en febrero de 1848, el Tratado de Guadalupe Hidalgo pusiera fin a la guerra entre ambos países otorgando al vencedor más de la mitad del territorio mexicano. Por tanto, la presencia en el sudeste de Estados Unidos de personas nacidas en México es anterior a la incorporación de estas áreas al territorio estadounidense.
7. Véase Dayton-Johnson *et al.* (2008) para más detalles sobre esta clasificación.
8. En su estudio sobre las políticas de gestión de la migración de los países mediterráneos de emigración, Tovias y Tovias (2009) han aplicado el mismo razonamiento a medidas como la decisión del Gobierno de Marruecos de enseñar religión y lengua árabe a las comunidades de la diáspora marroquí en Francia y España.
9. Sobre la base de la teoría económica de la equiparación de los precios de los factores, este planteamiento sostiene que México se beneficiaría de un incremento del comercio regional si se especializase en la producción de bienes que requieren mano de obra poco cualificada de forma relativamente intensiva, permitiendo así que los nuevos sectores manufactureros exportadores absorbiesen emigrantes potenciales.
10. Véase Boucher *et al.* (2007) y Richter y Taylor (2008) para más información.
11. Véase www.rcmvs.org o www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/puebla-process.
12. Sin embargo, algunos líderes políticos de América Latina sostienen que las restricciones en los flujos de personas podrían encontrarse con restricciones en los flujos de capital, una equivalencia que deja claro que existe un área de reciprocidad que cubre los flujos de un factor abundante en los países desarrollados: el capital. Si se amplía la cuestión para abarcar la movilidad de todos los factores existe entonces un terreno para la reciprocidad. El explicar por qué no es el caso es una cuestión que queda abierta al debate.
13. Este tipo de resistencia a las reformas se modeliza en Fernández y Rodrik (1991); véase también Ciccone (2001).
14. Nicole Gaouette, "U.S. working to let in more immigrants", *Los Angeles Times*, 7 de octubre de 2007.
15. Véase Facchini *et al.* (2007).

16. Véase Dayton-Johnson *et al.* (2007, cap. 6) para un examen del compromiso de las redes de migrantes en el contexto europeo; Dayton-Johnson y Xenogiani (2007) sostienen que las redes de migrantes pueden ser estimuladas por los actores políticos de los países de origen y de destino para reducir las forzosas compensaciones políticas.
17. Véase de Haas (2006).

ANEXO

Cuadro 6.A.1. Principales convenios bilaterales de migración de América Latina y del Caribe con países miembros de la OCDE

País de origen	País receptor	Programa(s)
Argentina	Francia	Prácticas
Belice	Reino Unido	Trabajo vacacional
Colombia	España	Trabajo de temporada, trabajador invitado
República Dominicana	España	Trabajo de temporada, prácticas
Ecuador	España	Trabajo de temporada, trabajador invitado
Jamaica	Canadá	Trabajo de temporada (SAWP)
México	Canadá	TLCAN ^a , Trabajo de temporada (SAWP)
México	Estados Unidos	TLCAN
México	España	Trabajo de temporada
Trinidad y Tobago	Canadá	Trabajo de temporada (SAWP)

Nota: a) El TLCAN incluye un elemento de movilidad laboral entre los miembros de dicho tratado ("estatus TN" por siglas en inglés) para ciertos puestos profesionales.

Fuente: OCDE (2004).

Cuadro 6.A.2. Otros convenios que pueden influir en los flujos migratorios

Países participantes	Convenio (año)
Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Estados Unidos	CAFTA-RD (2004)
Canadá, Costa Rica	TLC CAN-CR
Canadá, México, Estados Unidos	TLCAN (1994)
Panamá, Estados Unidos	TLC P-EE.UU. (pendiente)
Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago	Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973)
Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980)
Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1991)
Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	Comunidad Andina (1969)
Colombia, México y Venezuela (ex miembro) ^a	TLC-G3 (1995)
Bolivia, Dominica, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela ^b	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ^c (2008)
Canadá, Colombia	TLC-CC (2008)
Estados Unidos, Colombia, Ecuador, Perú ^d	TLC Estados Unidos – países andinos (pendiente)
Estados Unidos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú	TLC UE-CAN (pendiente)
Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá	TLC UE-Centroamérica (pendiente, previsto para 2010)
UE, MERCOSUR	TLC UE-MERCOSUR (pendiente)

Notas:

a) Ecuador, Panamá y Perú han mantenido negociaciones para adherir al TLC-G3; b) Ecuador ha iniciado el proceso de adhesión al ALBA; c) UNASUR absorberá potencialmente a la Comunidad Andina y a MERCOSUR; d) Bolivia ha iniciado las negociaciones preliminares del TLC con Estados Unidos.

Fuente: OCDE (2004).

REFERENCIAS

ALBA, F. (2009), "Migration Management: Policy Options and Impacts on Development in Mexico", El Colegio de México, Estudio no publicado, preparado para el Centro de Desarrollo de la OCDE; presentado en el Seminario "Managing Labour Migration for Economic Growth", que tuvo lugar en el Centro de Desarrollo de la OCDE, Julio 2008, París.

APARICIO, F.A., B.M. BELTRÁN y C.V. MALDONADO (2008), *Evaluación externa de consistencia y resultados 2007 del Programa 3x1 para migrantes*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF.

BBVA BANCOMER (2009), *Situación Migración México*, junio de 2009, Departamento de Investigaciones Económicas del BBVA y Fundación BBVA Bancomer, México DF.

BOUCHER, S., A. SMITH, J.E. TAYLOR y A. YÚNEZ-NAUDE (2007). "Impacts of Policy Reforms on the Supply of Mexican Labor to U.S. Farms: New Evidence from Mexico", *Review of Agricultural Economics* No. 29 (1), pp. 4-16.

DAYTON-JOHNSON, J., D. DRECHSLER y J. GAGNON (2008), "Migration Management: Policy Options and Development Impacts", contribución del Centro de Desarrollo de la OCDE al segundo Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, Manila, www.oecd.org/dev/migration.

DAYTON-JOHNSON, J., L. KATSELI, G. MANIATIS, R. MÜNZ y D. PAPADEMETRIOU (2007), *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

DAYTON-JOHNSON, J. y T. XENOYIANNI (2007), "Immigration, développement et arbitrages entre politiques", *Revue d'économie du développement*, Vol. 21, No. 2-3, pp. 97-138.

FACCHINI G., A.M. MAYDA y P. MISHRA (2007), "Do Interest Groups Affect Immigration?" *Working Paper 3183*, IZA.

FERNÁNDEZ, R. y D. RODRIK (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, Vol. 81, No. 5, pp. 1146-55, diciembre.

FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. (2008), "A General Model of Bilateral Migration Agreements", *UFAE and IAE Working Papers 755.08*, Unitat de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) e Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC), Barcelona.

FINDLAY, A.M. (2006), "Brain Strain and Other Social Challenges Arising from the UK's Policy on Attracting Global Talent", en C. Kuptsch and P.E. Fong, (eds.), *Competing for Global Talent*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization, y Wee Kim Wee Centre, Singapore Management University, Ginebra y Singapur.

FREIJE, S. (2007), "Central American Migration in Mexico", Universidad de las Américas, Puebla, documento general no publicado para la comunicación *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

HAAS, H. DE (2006), *Engaging diasporas: How Governments and Development Agencies Can Support Diasporas' Involvement in Development of Origin Countries*, International Migration Institute, University of Oxford.

HAMILTON, B. y J. WHALLEY (1984), "Efficiency and distributional implications of global restrictions on labor mobility", *Journal of Development Economics*, Vol. 14, pp. 61-75.

HATTON, T.J. (2007), "Should We Have a WTO for International Migration?", *Economy Policy*, abril de 2007, pp. 339-383.

ISKANDER, N. (2005), "Social Learning as a Productive Project: The Tres por Uno (Three for One) Experience at Zacatecas, Mexico", in *Remittances, Migration and Development*, OCDE, París, pp. 249-264.

OCDE (2004), *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OCDE, París.

OCDE (2006), *International Migration Outlook 2006*, OCDE, París, p. 117, Cuadro II.1.

OCDE (2007), *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

OLIVIÉ, I. (2009), "Coherence of Development Policies: Ecuador's Economic Ties with Spain and their Development Impact", *Working Paper* No 280, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

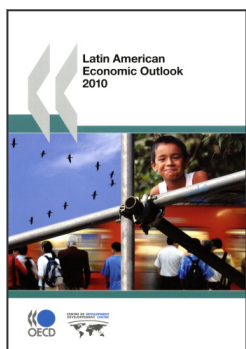
OLIVIÉ, I., J. PONCE y M. ONOFA (2009), "Remesas, pobreza y desigualdad. El caso de Ecuador", *Estudios Elcano*, No. 1, Real Instituto Elcano, Madrid, de próxima publicación.

ORTEGA, F. y G. PERI (2009), "The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries 1980-2005", *Human Development Research Paper* No. 2009/06, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RICHTER, S.M. y J.E. TAYLOR (2008), "Gender and the Determinants of International Migration from Rural Mexico Over Time" en A.R. Morrison, M.Schiff and M. Sjöblom (eds.), *The International Migration of Women*, Palgrave Macmillan, Nueva York, y Banco Mundial, Washington, DC..

SEDESOL (2008), *Evaluación externa de consistencia y resultados del programa 3 X 1 para migrantes: Informe final*, evaluación llevada a cabo por el equipo ubicado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para la Secretaría de Desarrollo Social, México DF.

TOVIAS, A. y Y. TOVIAS (2009), *Migration Management and Development in Four Mediterranean Countries*, Hebrew University of Jerusalem, estudio sin publicar elaborado para el Centro de Desarrollo de la OCDE, París.



From:
Latin American Economic Outlook 2010

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/leo-2010-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2009), "Gestión de la migración en Latino América: ¿es necesaria la acción pública?", in *Latin American Economic Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264076419-10-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.