

Perspectivas de los gobiernos de los países de origen y de las asociaciones de migrantes*

Oliver Bakewell

Introducción

ESTE TEXTO SE BASA EN LAS presentaciones orales realizadas por los representantes, o antiguos representantes, de los gobiernos y asociaciones de migrantes durante el taller de Bellagio.¹ Esas presentaciones complementaron la contribución de los académicos participantes y ofrecieron valiosas reflexiones acerca de varios aspectos de la experiencia de la migración y el desarrollo que, por lo general, no aparecen en la literatura académica. Los comentarios de los representantes del gobierno y de las asociaciones de migrantes también fueron tomados en cuenta por los autores al preparar la versión final de los capítulos del presente el libro.

Los representantes de los gobiernos incluyeron a funcionarios que en ese momento se encontraban en el servicio gubernamental (México, Turquía, Filipinas) y a ex funcionarios que habían trabajado en asuntos migratorios a lo largo de sus carreras (Marruecos e India). De los primeros, uno ejercía en una embajada de un país que recibía migrantes y dos de ellos trabajaban en organizaciones gubernamentales de apoyo a los migrantes.

Las asociaciones de migrantes estuvieron representadas por individuos que laboran para diferentes tipos de organizaciones. Cuatro provenían de organizaciones con sus sedes en los países de destino, dos en Estados Unidos (mexicanos e indios), uno en Reino Unido (marroquíes), uno en Alemania (turcos) y uno trabajaba con mujeres filipinas migrantes hacia Japón que regresaban

*Traducción del inglés de Luis Rodolfo Morán Quiroz.

¹Entre los participantes en el taller se encontraban Aditya Das, Aïcha Belarbi, Can Unver, Carlos González Gutiérrez, Carmelita Nuqui, José Molano, Krishna Kumar, Óscar Chacón, Oya Susanne Abali y Souad Talsi-Naji. Quedo muy agradecido por su aceptación para que yo preparara este capítulo basado en sus presentaciones y las discusiones posteriores.

a Filipinas. La escala de las organizaciones cubría un rango que iba desde la alianza nacional de asociaciones de las comunidades migrantes hasta pequeñas organizaciones sin fines de lucro que canalizaban fondos de los migrantes hacia proyectos de desarrollo.

Ninguno de los participantes pretendió ofrecer una línea “oficial” en el caso de los representantes de los gobiernos, o hablar por los migrantes en general en el caso de quienes venían de asociaciones de migrantes. Presentaron sus visiones y reflexiones individuales. Como consecuencia, pudieron hablar con candidez y franqueza, lo cual resultó bastante constructivo en el taller. Este capítulo sintetiza sus presentaciones y discusiones durante el taller, para resaltar algunos de los temas comunes y puntos para la investigación y el debate posteriores. No se presenta como un estudio autorizado de la perspectiva de los gobiernos y de las asociaciones de migrantes de los cinco países, pero sí pretende captar la imagen que se presentó en el taller de Bellagio.

Los primeros dos apartados esbozan las perspectivas presentadas por los participantes del gobierno y de las asociaciones de migrantes, respectivamente. El apartado siguiente reúne algunos de los puntos surgidos durante la discusión subsiguiente, la que enfatizó la cambiante relación entre estos dos grupos. El texto concluye llamando la atención a algunos de los temas para el debate, la investigación y la acción posteriores, planteados por los representantes durante el taller.

Perspectivas de los gobiernos

Queda claro que en los últimos 20 años se ha dado un cambio de actitud hacia los emigrantes por los gobiernos de los países de origen. Los países que promovían la emigración laboral han aumentado últimamente su interés por mantener los vínculos con sus respectivas diásporas. Los estados que tenían “como política, no tener política” (como lo describió un participante en una de las sesiones de los talleres) se comprometen ahora de manera activa con los migrantes y sus descendientes. Mientras que países como Marruecos tenían poco interés en quienes se iban, en la actualidad están “cortejando a la diáspora” para que realice inversiones (en especial a través de remesas), para aprovechar su experiencia e incluso sus votos. Mientras que los esfuerzos iniciales de los estados han errado en su control de los migrantes –por ejemplo, por gobiernos que establecieron asociaciones de migrantes en un intento de anular a los opositores políticos en la diáspora– dado que esos esfuerzos han fracasado, se ha dado un cambio hacia un mayor diálogo y una retórica más poderosa como asociados en esfuerzos comunes. Por ejemplo, en India se realizó un proceso de tres etapas cuando el gobierno pasó de una política de indiferencia hacia los emigrantes (antes de

1973), pasando por un periodo de promoción de la inversión en India (1973-1994), hasta llegar a la promoción gubernamental de una relación más fuerte y organizada en varios niveles, en la que se reconoce la necesidad de realizar más de una inversión para impulsarla.

Diferentes iniciativas en el trabajo con migrantes

Las distintas políticas se han puesto en práctica en una diversidad de formas en los cinco países representados. Aquí se les agrupa de acuerdo con las etapas del proceso de migración, desde la preparación para la salida hasta la reintegración cuando los migrantes regresan a su país de origen.

Antes de la partida

De los cinco países, sólo Filipinas ha desarrollado un programa de apoyo diseñado especialmente para preparar a los potenciales migrantes para su partida. La Comisión para los Filipinos en el Extranjero,² una agencia gubernamental, proporciona información y consejos a los migrantes sobre los puntos de destino y organiza seminarios de orientación para quienes planean salir.

Otra área crítica de actividad ha sido la de formar una base de capacidades de los migrantes potenciales para mejorar sus oportunidades laborales. Desde hace bastante tiempo, Filipinas tiene una política de entrenamiento de enfermeras, personas encargadas del cuidado de otras y marineros para ser empleados en el mercado internacional de empleo, pero por lo general otros países han sido menos activos. En años recientes, el gobierno indio ha comenzado a preocuparse por mejorar la capacitación de los migrantes para ayudarlos a trasladarse a mejores puestos de trabajo. El ministro de Asuntos Exteriores de India trabaja actualmente con la Confederación Industrial de India para revisar el entrenamiento vocacional y otros programas educativos en el país para optimizar las oportunidades de empleo de los migrantes, ayudándoles a evitar los trabajos “sucios, peligrosos y denigrantes” (en inglés: *dirty, dangerous, demeaning*) y contribuir a que suban en la “cadena de valor”.

Apoyo constante

Una preocupación primordial de los gobiernos es la protección de sus ciudadanos mientras se encuentran en el extranjero. Muchos estados de origen se basan en la ley internacional para ofrecer un marco que proteja a los trabaja-

² www.cfo.gov.ph/

dores migrantes. Con excepción de India, los países representados en el taller han ratificado la Convención Internacional de 1990 para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. No obstante, la forma de protección que extiende a sus ciudadanos en el extranjero varía dentro de amplios márgenes según los distintos países e incluso de un departamento de gobierno a otro.

Es frecuente que la protección se enfoque en mediar en la relación entre el migrante y el Estado receptor. Esta protección puede ofrecerse a través del canal de rutina que pasa por el apoyo consular, pero también puede involucrar agencias especializadas en la atención a migrantes. Por ejemplo, la Comisión para los Filipinos en el Extranjero se hace cargo de los filipinos que pierden la ciudadanía en un nuevo país; en particular contribuye a restablecer la nacionalidad y repatriar a las mujeres que abandonaron su ciudadanía filipina al casarse y luego perdieron su nueva ciudadanía al divorciarse. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)³ ofrece ayuda a los nacionales que son enviados a la cárcel en Estados Unidos. También ha establecido un sistema de referencia para los migrantes indocumentados que requieren de atención médica.

Otro aspecto de la protección es el relacionado con la defensa requerida para que los migrantes eviten la explotación u otros abusos de los patrones, agentes y demás intermediarios. Por ejemplo, en 1983 India estableció la oficina para el defensor general de los emigrantes, con la tarea de regular y otorgar licencias a los agentes de reclutamiento y dar permisos para la emigración a los trabajadores escasamente calificados. Sin embargo, en la práctica su papel sigue poco claro. Existen medidas punitivas inadecuadas en la legislación y una débil vigilancia. Las penas por infringir la ley son demasiado ligeras y fuera de proporción, considerando las grandes ganancias obtenidas con la explotación de los migrantes.

Una alternativa para asegurar la protección sería centrar los esfuerzos en reducir los riesgos para el migrante, minimizar su exposición a la explotación y el abuso, así como la necesidad de una protección estatal explícita. Entre las nuevas iniciativas exploradas en India se incluye el trabajo con las compañías aseguradoras para cubrir a los trabajadores migrantes en caso de requerir protección legal y lidiar con las crisis en el extranjero. Otra medida incluye concienciar a los migrantes en torno a sus derechos, mejorando sus capacidades de manera que obtengan mejores puestos de trabajo y desarrollar acuerdos bilaterales con los países receptores para asegurar que los migrantes puedan recurrir a la acción legal para defender sus derechos.

³www.ime.gob.mx

Apoyo a la integración de los migrantes

Algunos de los estados de origen han estado particularmente activos en el apoyo de la integración de los migrantes en los estados receptores a fin de habilitarlos para que se integren en la sociedad de acogida y lleven vidas seguras en su futuro en el extranjero. Esto se ha extendido más allá de la protección de los derechos básicos de los migrantes y de los acuerdos bilaterales sobre la seguridad social, las pensiones y el acceso a los servicios, hasta alcanzar el apoyo para que los migrantes accedan a recursos culturales y religiosos.

A mediados de los años ochenta, a medida que quedaba claro que los emigrantes turcos en Alemania probablemente no regresarían, el gobierno turco cayó en la cuenta de que necesitaba ofrecerles mayor apoyo consular. Aun cuando como inmigrantes deseaban establecerse de manera permanente en Alemania, también querían estar en posibilidades de hablar sus propios idiomas, practicar su propia religión y transmitir estos y otros aspectos de su cultura a sus hijos. En respuesta, el gobierno turco estableció iniciativas que promovieran la cultura turca así como su religión. Envío más de 500 *imames* y 500 profesores a Alemania para que trabajaran con los migrantes y sus hijos. También apoyó el establecimiento de más de 1,000 asociaciones de migrantes en Alemania y pagó becas para que los *imames* turcos dirigieran las mezquitas que estas asociaciones habían iniciado.

El gobierno mexicano, por medio del IME, también ha apoyado activamente la integración de sus emigrantes en Estados Unidos por medio de la educación. Envía a profesores mexicanos a Estados Unidos y dona libros de texto en español para las escuelas de Estados Unidos. Ha establecido programas de educación a distancia en 30 estados de Estados Unidos y ha financiado organizaciones sin fines de lucro para que otorguen becas para la educación de migrantes mexicanos adultos en Estados Unidos. Esas medidas están diseñadas para mejorar los niveles educativos de los mexicanos y sus oportunidades de acceder a mejores estándares de vida en Estados Unidos. La Comisión para los Filipinos en el Extranjero también apoya la educación de los emigrantes al financiar escuelas para los filipinos que trabajan en los países del Golfo.

Otra rama del apoyo del IME para la integración de los mexicanos es facilitar el contacto entre las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos. En particular intenta generar lazos entre las asociaciones de inmigrantes mexicanos establecidos y las comunidades emergentes de recién llegados. Se propone crear una red de líderes para los inmigrantes mexicanos y para los mexicoestadounidenses dentro de Estados Unidos para asegurar que los mexicanos desempeñen un papel pleno en la sociedad estadounidense.

Conservación de los lazos con el país de origen

Parece darse un creciente reconocimiento a las formas emergentes de transnacionalismo, mismas que incluyen el establecimiento y la integración al mismo tiempo que se desarrollan los lazos de los migrantes con el país de origen. De ahí que estas políticas de promover la integración de los migrantes corren paralelas con los intentos de los estados de origen por mejorar las relaciones actuales con sus migrantes y sus descendientes. Esto lo hace de manera bastante explícita el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que se propone “promover un sentido de pertenencia a nuestra nación, entre personas que *nunca residirán en nuestro territorio* (entre las generaciones primera, segunda, tercera y subsecuentes) (presentación en el taller, cursivas del autor). Todos los países de recepción representados en el taller comparten una preocupación acerca de la conservación, el fortalecimiento y la profundización de los lazos entre los migrantes y sus países de origen. Un cierto número de estrategias diferentes se han adoptado para facilitar estos vínculos y perpetuarlos hacia las nuevas generaciones.

En muchos casos, las asociaciones de migrantes son percibidas como un espacio crucial de coincidencia para transmitir este sentido de pertenencia. Los gobiernos de Turquía, México y Marruecos han apoyado la creación de asociaciones y sus actividades. Por ejemplo, Marruecos ha estado particularmente activo por varios años en asegurar que sus migrantes se conserven en contacto con el “terruño”, a partir de los años setenta, cuando el rey Hassan convocó a la diáspora para que conservara su carácter marroquí; esto se ha consagrado en la ley del país, bajo la cual no es posible renunciar a la nacionalidad marroquí. La política del gobierno hacia los migrantes solía enfocarse en el control de sus nacionales en el extranjero, en particular control político, pero en los últimos 15 años se ha dado un marcado giro hacia la búsqueda de formas para trabajar con ellos en colaboración. El gobierno ha comenzado a trabajar con las asociaciones de migrantes como un importante conducto para la puesta en práctica de esas políticas. Ha estimulado el establecimiento de asociaciones migrantes en años recientes y en la década de los noventa creó una fundación para organizar actividades culturales y educativas para la segunda generación de marroquíes en el extranjero. En 2002, lanzó un foro anual en Marruecos para reunir a representantes de las asociaciones de migrantes y estimular el continuado compromiso con el país.

Los estados han apoyado a los medios especializados y a los canales de información dirigidos a su diáspora. El IME produce revistas, boletines electrónicos y mensajes de radio para los mexicanos en Estados Unidos. El Centro para los Filipinos en el Extranjero (CFO, por sus siglas en inglés) publica *Filipino Ties*, un boletín para los migrantes, y un manual para los filipinos en el extranjero

para darles información acerca de los programas y las políticas gubernamentales relevantes.

Una tercera estrategia para fortalecer los vínculos con los migrantes se da por medio de la creación y promoción de oportunidades de inversión en el país de origen. Esto no siempre sucede abiertamente, pues las motivaciones de esas iniciativas han sido cuestionadas. Por ejemplo, el gobierno turco generó un fondo especial para la inversión por parte de los migrantes en agricultura y en pequeñas empresas, pero ello comenzó a identificarse como parte de los esfuerzos de Alemania por persuadir a los turcos de retornar a Turquía. En cualquier caso, estas inversiones raramente desembocaron en resultados positivos debido a la burocracia y a la falta de infraestructura adecuada. Iniciativas más recientes del banco central turco para atraer los ahorros de los migrantes reforzaron la percepción de algunos migrantes de que el Estado sólo se interesa en ellos por las remesas que generan. El gobierno de Filipinas también ha dado pasos concretos para atraer los ahorros de los migrantes. Recientemente estableció un banco en el extranjero e introdujo exenciones fiscales para los filipinos no residentes.

Quizá las medidas más significativas para conservar los lazos de los migrantes con su país de origen han sido aquellas que les permiten participar en el proceso político nacional. Muchos estados de origen han avanzado temas como la doble ciudadanía y el derecho al voto. Por ejemplo, Filipinas aprobó una legislación para conceder el derecho a la doble ciudadanía y derechos electorales en 2003. A partir de 2006, India ofrece una forma de ciudadanía a los miembros de la diáspora india que son ciudadanos de otros países y considera además conceder derechos electorales a los ciudadanos indios que trabajen en el extranjero. Marruecos ha estimulado la participación de los migrantes en las elecciones desde 1984, pero se centró en quienes apoyaban al régimen. En la actualidad, existe la promesa de legislar para conceder a los migrantes el derecho al voto, pero eso todavía está por realizarse (véase Castles en este volumen para una comparación más detallada).

Finalmente, el IME también ha subrayado el papel de los migrantes mexicanos para el logro de objetivos de política exterior. Un elemento de su misión es la de facilitar que los migrantes se conviertan en un “puente de entendimiento” entre México y los países receptores. Reconoce el papel de la diáspora al crear nuevas relaciones y oportunidades de negocios fuera del país, así como representar los intereses de México en la política exterior.

Apoyo para el retorno

Durante las presentaciones, los representantes de los gobiernos en el taller hicieron muy escasas referencias al apoyo para el retorno de los migrantes. El

regreso de los migrantes puede reflejar el éxito obtenido en la construcción de una nueva vida a través de la migración, o bien de su fracaso en el propósito de abrirse paso en la sociedad de destino, o algún punto entre estos extremos. Las dos iniciativas que se mencionaron en el taller se situaban en cada uno de los dos extremos del espectro que va en el retorno por “éxito” o por “fracaso”. Para el primer caso, el gobierno turco apoya el retorno de migrantes altamente calificados ofreciéndoles 10,000 euros si regresan para ocupar un nuevo empleo en Turquía. Para el segundo caso, la Comisión para los Filipinos en el Extranjero ofrece asistencia para la integración y el restablecimiento de la nacionalidad para los filipinos que retornan, en especial para quienes han perdido su ciudadanía al naturalizarse en el país extranjero. Esto ha representado un problema particular para las mujeres filipinas que han adoptado una nueva ciudadanía al casarse y luego se les ha despojado de ella al divorciarse.

Migración y desarrollo

En general, los gobiernos representados en el taller oficialmente ya no ven a la migración como un pilar de su política formal de desarrollo, aun cuando en el pasado algunas veces tal era el caso. Incluso en Filipinas, en donde el gobierno ha apoyado la migración de manera bastante activa, el decreto de los filipinos trabajadores migrantes y en el extranjero o el decreto de la República 8042, sección 2c, acota que: “...el Estado no promueve el empleo en el extranjero como medio para sostener el crecimiento económico y lograr el desarrollo nacional” (véase www.pmrw.org/agenda.asp punto 1). Sin embargo, algunos filipinos ven esta frase con escepticismo, argumentando que el gobierno se preocupa más por exportar mano de obra, que por proteger a sus nacionales en el extranjero. Está por verse si el actual debate internacional acerca de la migración y el desarrollo puede estimular a los gobiernos de los países de origen a hacer énfasis nuevamente en este aspecto de la emigración.

El gobierno de Marruecos percibe a la migración como un factor de cambio para las relaciones familiares y de género, más que como una forma de aliviar significativamente la pobreza. Sin embargo, reconoce el papel de los migrantes en el desarrollo de las ciudades pequeñas, al enviar remesas. El gobierno de India ve el desarrollo principalmente como una responsabilidad de los gobiernos y las comunidades nacionales. La “comunidad transnacional” de los indios que residen en el extranjero apoyará únicamente a las actividades de desarrollo que ellos elijan en vez de seguir necesariamente las prioridades del gobierno. A pesar de esas limitaciones prácticas, todos los estados son cada vez más conscientes del potencial impacto de la migración en el desarrollo e intentan adoptar políticas que maximicen sus beneficios. Hicieron énfasis especialmente en la importancia

de generar las condiciones adecuadas para la inversión y el retorno, como las de aportar infraestructura y servicios, además de mejorar el marco de regulación. Estas medidas van más allá del alcance del taller. Se mencionaron algunos pasos en la dirección de estimular la inversión de los migrantes y de apoyar el regreso de los migrantes altamente calificados y éstos se esbozan en los estudios de caso presentados en los capítulos precedentes.

Otros programas explícitamente dirigidos a promover el desarrollo fueron también discutidos durante el taller. El programa mexicano Tres por Uno es quizá el más conocido de los diseñados hasta ahora para estimular a los migrantes para que contribuyan a los proyectos de desarrollo. Por cada dólar invertido en iniciativas de desarrollo, el gobierno mexicano en sus ámbitos federal, estatal y local, aporta otro más desde cada uno de estos niveles de gobierno. Sin embargo, los migrantes aportan casi 20 millones de dólares anuales a través de este esquema, lo que representa una pequeña proporción (menos del 1 por ciento) de las remesas totales que alcanzan los 20,000 millones de dólares. El programa opera a través de las asociaciones de oriundos y la inversión contribuye a aumentar su peso financiero y político. El gobierno también facilita la inversión de los migrantes en vivienda en México como parte de una iniciativa más amplia en el país (conocida como Conafovi).

El gobierno de India trabaja con cuerpos de profesionales para apoyar proyectos de desarrollo. Por ejemplo, la Asociación Estadounidense de Médicos de Origen Indio (American Association of Physicians of Indian Origin) lleva a cabo proyectos para la atención básica a la salud en los estados de Andhra Pradesh y Bihar.

Asociaciones de migrantes

Hay una enorme variedad de asociaciones de migrantes de las cuales sólo una mínima proporción estuvo representada en el taller. Como ya se hizo notar, éstas se distribuían en un rango que iba desde una amplia red de asociaciones hasta una organización comunitaria muy reducida. Todas eran organizaciones establecidas por migrantes, a excepción de la Fundación Körber de Alemania,⁴ que trabaja intensivamente con la comunidad turca en Alemania para fortalecer el diálogo entre los dos países y sus pueblos. Sin embargo, todas ellas estuvieron representadas en el taller por migrantes o hijos de migrantes. Estas personas hablaron desde las perspectivas de sus organizaciones y también a partir de su experiencia personal de migración.

Mientras que algunos compartieron algunas áreas comunes de interés, también se dieron algunas diferencias iluminadoras. El foco geográfico de las di-

⁴www.koerber-stiftung.de/english/index.html

versas organizaciones recaía entre el país de origen y el país de destino. Por ejemplo, las actividades de la Red de Acción del Desarrollo para las Mujeres (Development Action for Women Network –DAWN)⁵ están preocupadas en especial por apoyar a las mujeres migrantes que retornan a Filipinas desde Japón. En el otro extremo, la Fundación Körber trabaja con las asociaciones de migrantes orientadas cada vez más hacia Alemania. Se trata de un reflejo, tanto de una nueva generación de líderes hijos de inmigrantes turcos (en vez de los migrantes mismos) como de la expectativa dentro de Alemania para que estas asociaciones faciliten la integración de las personas de origen turco en la sociedad alemana. Igualmente, las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos se enfocan en fortalecer la posición de los mexicoestadounidenses en la sociedad estadounidense en vez de las actividades en México.

Mientras que todos los grupos de migrantes están preocupados por los temas del desarrollo en los países de origen, existen claras diferencias en el grado de compromiso en actividades explícitamente orientadas al desarrollo. Para quienes estuvieron representados en el taller, el énfasis en su trabajo se da en apoyar a los migrantes para mejorar su calidad de vida, con frecuencia a través de un mejor acceso a los derechos y a una voz en lo político en los países de destino y de origen. Se centran en mejorar el ambiente para el desarrollo –en términos de las condiciones para la inversión, la reforma legal y política, entre otras actividades– en vez de administrar proyectos de desarrollo. Una de las pocas excepciones mencionadas durante el taller la constituyó el proyecto de alfabetización de India (India Literacy Project),⁶ que canaliza 1.5 millones de dólares anuales en remesas hacia 22 ONG en India para apoyar el trabajo de alfabetización.

Esta heterogeneidad funcionó como un recordatorio útil de que hay que tener cuidado al utilizar el término de asociación “de migrantes” (o “de la diáspora”) sin matizarlo adecuadamente. Sin embargo, hubo áreas comunes de interés que surgieron en el taller y que se presentan más adelante. Es importante resaltar que no se trata de un intento por describir plenamente las actividades y los propósitos de las diferentes organizaciones mencionadas. En los respectivos portales del Internet pueden encontrarse más detalles de esas organizaciones.

Diferentes áreas de actividad de las asociaciones

Derechos de los migrantes

Los derechos de los migrantes con respecto a los países de origen y de destino constituyeron una preocupación primordial de las asociaciones de migrantes.

⁵ www.dawnphil.org

⁶ www.ilpnet.org/

Las asociaciones, en particular, han hecho labor de convencimiento para que los estados de origen reconozcan que tienen un papel como obligados a defender los derechos de sus nacionales en el extranjero. Por ejemplo, los grupos de migrantes han estado incitando a los gobiernos a que establezcan acuerdos bilaterales con los países de destino y a que firmen acuerdos internacionales como la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los de sus Familias. En Filipinas, el grupo DAWN ha estado particularmente activo en la provisión de servicios legales y de consejería para las mujeres migrantes. También ha jugado una parte bastante activa en Migrants' Rights Watch de Filipinas y ha apoyado el desarrollo de su agenda para la protección y el reconocimiento del poder de los migrantes (véase recuadro).

Migrants' Rights Watch de Filipinas

Agenda de 10 puntos para la protección y el reconocimiento del sector migrante

1. Sostener la política del estado de no perseguir el empleo en el extranjero como una estrategia de desarrollo.
2. Dar prioridad a la protección en el extranjero de los trabajadores filipinos y sus familias.
3. Mejorar/fortalecer los servicios y recursos del gobierno para los trabajadores filipinos y sus familias.
4. Participación del sector migrante y de la sociedad civil en la forma de gobierno.
5. Puesta en práctica de programas y aproximaciones que sean sensibles a las necesidades de los géneros.
6. Más atención a los temas que afectan a los marineros filipinos.
7. Búsqueda de más acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento con países en los que trabajen los filipinos.
8. Ofrecer intervenciones para el bienestar de las familias de los migrantes.
9. Fortalecimiento de programas para la reintegración de los migrantes que retornan.
10. Certificación de declaraciones de prioridad y ratificación de convenciones internacionales en interés de los trabajadores y migrantes en el extranjero.

Véase: www.pmrw.org/agenda.asp para el texto completo

La Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (National Alliance for Latin American and Caribbean Communities –NALCC)⁷ trabaja con grupos de migrantes en Estados Unidos para promover el debate sobre la inmigración. Todavía está en los inicios de la formación de una red de asociaciones y ha hecho notar lo difícil que es lograr consensos entre los grupos de migrantes. Por ejemplo, hay marcadas diferencias entre los migrantes mexicanos (nacidos en México) y los grupos con herencia mexicana que requieren de reconocimiento. En los recientes esfuerzos por promover la discusión de la reforma en la inmigración a Estados Unidos, estos últimos tuvieron un papel mucho más enérgico que los primeros para organizar la campaña.

Apoyo socioeconómico

En un tema estrechamente asociado con el de los derechos, muchas asociaciones de migrantes han dado apoyos de bienestar a los migrantes en los países de establecimiento o en los países de origen. Por ejemplo, el centro para las mujeres marroquíes Al-Hasaniya (Al-Hasaniya Moroccan Women's Centre)⁸ en Londres ofrece asesoría y apoyo en salud, bienestar, educación y entrenamiento para ayudar a las mujeres a acceder a los servicios institucionalizados. Tanto en Japón como en Filipinas, DAWN apoya a las mujeres migrantes filipinas para desarrollar formas de sostenimiento alternativas y evitar la explotación y el abuso.

Una preocupación importante planteada por las asociaciones de migrantes es el desafío de enfrentar la edad avanzada de la población migrante. La gente puede aspirar a regresar a su país de origen al retirarse, pero existe escasa infraestructura para el apoyo de las personas de la tercera edad en los países en desarrollo, en especial cuando se compara con los servicios a los que pueden acceder en el país de destino. Tal fue una de las principales preocupaciones identificadas por los migrantes marroquíes y turcos en Europa y las asociaciones de migrantes propugnaban por hacer más transferibles las pensiones y los beneficios del retiro, así como ofrecer servicios culturalmente más adecuados en los países de recepción. Por ejemplo, el primer hogar para residentes ancianos de origen turco se abrió recientemente en Berlín.

Construir puentes entre los países de origen y los de destino

El trabajo de la Fundación Körber con las asociaciones de migrantes turcos se dirige a fortalecer el diálogo germano-turco, al reconocer el papel de los migrantes y sus descendientes como vínculos naturales entre los dos países. Otros han creado

⁷ www.nalacc.org

⁸ www.al-hasaniya.org.uk

diferentes tipos de puentes entre diferentes grupos étnicos o culturales que por el momento se encuentran dispersos entre continentes así como en el país de origen. Por ejemplo, la Conferencia Bengalí Norteamericana (North American Bengali Conference)⁹ comenzó como un congreso cultural que presentaba literatura, arte, cine, teatro y música de Bengala occidental ante la diáspora en Estados Unidos, pero que ahora se propone llegar a los bengalíes en el mundo para estimular “el intercambio de ideas para generar una identidad bengalí aglutinadora”.

Cabildeo

Como se hizo notar anteriormente, muchas asociaciones de migrantes presionan para lograr mejoras en los derechos de los migrantes. También cabildean en otros temas no relacionados directamente con los migrantes y la migración. Los migrantes han participado en debates fundamentales acerca de las condiciones de la gente que vive en su lugar de origen y han argumentado a favor de la reforma política, la democratización, la libertad de expresión y otros temas. A pesar de los intentos del gobierno marroquí por controlar las asociaciones de migrantes, los migrantes marroquíes constituyen una voz crítica que impulsa el cambio y que denuncia las violaciones a los derechos humanos en el país. Por ejemplo, fueron los grupos de migrantes quienes ayudaron a traer a la luz pública la condición de los prisioneros marroquíes cautivos por el Polisario de Tindouf en el suroeste argelino y presionaron al gobierno para su liberación.

Las asociaciones de migrantes mexicanos también participan en la política nacional y el gobierno los corteja como una rama importante de la sociedad civil. Sin embargo, hay momentos en que el gobierno parece darles un peso exagerado en la sociedad civil dentro de México ya que no presentan en el corto plazo un desafío al poder del gobierno, que el de las organizaciones de la sociedad civil en el país que surgen de los movimientos de masas.

Formación de redes

Una de las preocupaciones comunes de las asociaciones de migrantes planteada durante el taller fue su desigual naturaleza y su falta de coordinación. Ello se ha reflejado en una tendencia a debilitar su voz y a hacerlas más vulnerables a la cooptación por parte de los gobiernos tanto de los países de origen como los de destino. En Estados Unidos, muchos grupos de migrantes mexicanos se formaron como asociaciones de oriundos organizados en el ámbito local en estados de la Unión Americana (en especial el sur de California, en Chicago Illinois y en

⁹www.nabc2006.org/index.htm

Texas) y con base en migrantes provenientes de áreas particulares de origen en México. Sin embargo, no existe una asociación nacional de migrantes mexicanos en Estados Unidos. A partir de las cumbres de líderes de organizaciones dirigidas por inmigrantes en Estados Unidos, la NALCC se estableció en 2004 como un cuerpo global nacional en el que participan grupos de inmigrantes latinoamericanos y caribeños como miembros. Se propone constituir una voz coherente en los ámbitos nacional e internacional en torno a los temas que afectan a las comunidades transnacionales, como parte de una estrategia de búsqueda del reconocimiento del poder (*empowerment*) de los migrantes (véase más adelante).

Estrategias para el reconocimiento (*empowerment*) de los migrantes

1. Mejorar educación para el empleo, a través de la movilización de las comunidades.
2. Confrontar la falta de líderes fortalecer a los líderes, construir nuevos líderes.
3. Comprometer a quienes toman las decisiones en los países de origen, países de residencia y organizaciones internacionales.
4. Acceder a recursos y movilizarlos, en especial financieros.
5. Construir alianzas multidimensionales y con propósitos múltiples con base en intereses.
6. Trabajar con centros de investigación y análisis.
7. Impactar el ambiente de los medios y de la comunicación.

Fuente: Óscar Chacón, NALCC.

Además de la formación de redes entre las asociaciones de migrantes, otros participantes destacaron la importancia de trabajar con los actores. DAWN está comprometida activamente en redes tanto nacionales, como internacionales y participa en congresos sobre temas migratorios. Por ejemplo, está involucrada en Migrants' Rights Watch de Filipinas, que reúne a asociaciones de migrantes, académicos y ONG internacionales para cabildear a favor de los derechos de los migrantes en Filipinas y en el extranjero.

Se observó que estas organizaciones y redes se basan en su mayor parte en líneas nacionales, ya sean enfocadas en un país de origen o en uno de destino. Lo que falta hasta la fecha es un esfuerzo coordinado hacia el diálogo entre los grupos migrantes desde diferentes países establecidos en diferentes destinos. En la medida en que la migración internacional se convierte en un asunto de debate y construcción de una nueva gobernanza global, las voces de los migrantes probablemente se marginarán si no se organizan para asegurar que dispo-

nen de un espacio en la mesa de negociaciones. La NALCC está construyendo una red de asociaciones latinoamericanas de migrantes en todo el planeta. También explora cómo extenderla a una red global de migrantes, que incluya a asociaciones de migrantes de todos los continentes.

Relación entre las asociaciones de migrantes y los estados de origen

Aunque el taller aportó una oportunidad extraordinaria para el diálogo entre los representantes de los gobiernos y las asociaciones de migrantes de diferentes países, los participantes resaltaron que los diálogos constructivos no deben esconder las tensiones inherentes entre los migrantes y los gobiernos de los países de origen. Aun cuando tienen diferentes intereses y frecuentemente éstos entran en conflicto, están ligados por una relación duradera, en la medida en que los migrantes y sus descendientes afirman un lazo con su país de origen. Esta relación fue descrita como “un mal matrimonio, pero un matrimonio católico”, en donde no existe la opción del divorcio. Aun cuando la discusión en el taller giró en torno a las áreas de escaso potencial para la disputa, es importante observar que en muchos de los casos hay conflictos más profundos y más álgidos entre los migrantes y los estados de origen, en especial cuando los migrantes provienen de la oposición política o de minorías étnicas en busca de asilo. Estos temas no se plantearon en el taller pero algunos fueron cubiertos en los capítulos de estudio de caso por país.

Los migrantes se han topado con que los enfoques de los gobiernos de los países de origen tienden a ser paternalistas y con frecuencia se asocian con intentos por controlar el comportamiento de los migrantes. Por ejemplo, en Filipinas el gobierno se refiere a los trabajadores migrantes como “héroes” pero ello significa poco para los migrantes, quienes argumentan que el gobierno no emprende suficientes acciones para invertir en servicios para ellos o para poner en práctica las acciones asociadas con la protección de sus derechos. De igual forma, el gobierno mexicano resalta su programa Tres por Uno como una contribución al desarrollo, pero desde la perspectiva de los migrantes se trata de un esfuerzo menor, que se ve minimizado por el monto total de las remesas.

En algunos casos los gobiernos han servido para establecer asociaciones de migrantes como un canal de diálogo con ellos. La motivación que subyace a esto se ha centrado en el control de los nacionales en el extranjero y en maximizar sus contribuciones a las reservas de divisas extranjeras por medio de las remesas. Como consecuencia, los gobiernos han controlado la agenda y ese diálogo ha tenido poco margen para el desacuerdo. El gobierno marroquí estableció asociaciones en Reino Unido pero se argumentó que en su mayoría están encabezadas por varones y

no logran representar el amplio espectro de los intereses de los migrantes (hombres y mujeres). Esta situación está cambiando a medida que los gobiernos del país de origen lentamente caen en la cuenta de que no pueden controlar a los migrantes y a sus descendientes –en especial si éstos cambian de nacionalidad– y en vez de ello han comenzado a cortejarlos como actores sociales autónomos. Siendo los actores más poderosos, los gobiernos son vistos como los principales responsables de dar los primeros pasos para abordar esta crisis de confianza.

Construir una relación abierta entre los migrantes y los estados con base en la confianza no significa que las dos partes hayan de estar de acuerdo entre sí. Tienen diferentes intereses y perspectivas y la relación es “necesariamente de rivalidad”. El reto es generar espacios para el diálogo, el debate, el desacuerdo y la negociación. Por parte de los migrantes tienen que organizarse de forma autónoma, con el objeto de construir una relación productiva con los estados.

Transnacionalismo e integración

Hay un creciente reconocimiento de la importancia del transnacionalismo a largo plazo entre los migrantes y los estados de origen. La idea de la migración como un acta de deslealtad y de abandono del terruño ha quedado en el pasado. Los estados de origen mantienen o reconstruyen sus relaciones con los migrantes y sus descendientes, incluso con aquellos que ya han declarado su lealtad a otro estado al cambiar de nacionalidad.

Es notable que una de las principales estrategias de un estado de origen para estimular los lazos transnacionales, sea la promoción de la integración en el país de destino. La discusión acerca de la integración se centró, durante el taller, en torno a las iniciativas para apoyar a los migrantes que conservan su idioma, su cultura y que también establecen una presencia distintiva (social, cultural, económica y política) en la sociedad receptora. Por lo tanto, se basaba en la idea implícita de una sociedad multicultural, a la que los migrantes ayudarían a moldear, en vez de una noción que implicaba ser asimilados en una sociedad “nativa” determinada. Desde las perspectivas de los países de origen y de los migrantes representados en el taller, no hay contradicción entre la integración y el transnacionalismo (lo que refuerza el hallazgo de Portes, durante su presentación en el taller, de que mientras mejor establecidos están los migrantes y cuentan con mayor seguridad económica, tienen una mayor probabilidad de participar en iniciativas que atraviesen las fronteras). Como observó uno de los participantes, dentro de los estados y sociedades receptores es común escuchar el argumento de que el transnacionalismo impide o pospone el proceso de integración y genera conflictos de lealtad. La cuestión a resolver es qué tanto este argumento se debilita a medida que los estados aceptan, poco a poco, a personas con ante-

cedentes de inmigración como miembros plenos de la sociedad. La respuesta puede depender del grado al cual los involucrados en el debate comparten una definición común de integración.

Inversiones emocionales y de negocios

A pesar de que los estados de origen se inclinan a pensar que los migrantes invertirán en sus países de origen, se expresó un consenso de que no pueden confiar únicamente en los lazos afectivos como justificación para la inversión. Aun cuando se trate de inversiones en negocios familiares, los migrantes envían sus recursos a empresas en las que sienten que les será rentable, en vez de poner dinero en causas perdidas. La responsabilidad central es mejorar las condiciones para la inversión al cimentar la infraestructura (incluida la educación y los servicios de salud), al ofrecer un marco legislativo adecuado. Por ejemplo, el crecimiento de las empresas establecidas por la diáspora en Marruecos sólo ha sido posible porque el gobierno generó las condiciones adecuadas.

Áreas para el debate, la investigación y la acción posteriores

Las discusiones durante el taller tocaron una amplia gama de temas adicionales, muchos de los cuales se cubren en detalle en otros trabajos presentados por los académicos participantes. Otras contrastaron con los trabajos académicos o llegaron a puntos similares desde ángulos distintos. En ese último apartado se presentan algunos de estos temas que dejan un amplio margen para el debate, la investigación y la acción posteriores.

Se observó reiteradamente que el diálogo y la cooperación entre los países en desarrollo son insuficientes en lo que se refiere a la migración. Las ONG han realizado más intentos que los países en desarrollo por establecer vínculos sur-sur, pero éstos todavía son bastante limitados. Como consecuencia, los países receptores más ricos, que colaboran entre sí de manera más intensiva en el tema de la migración, son los que establecen y dominan la agenda. Establecer mecanismos para facilitar este diálogo sur-sur se percibió como un área que requiere acción urgente.

En la discusión durante el taller, tanto los representantes de los migrantes como de los gobiernos criticaron algunas de las tendencias de política y los argumentos académicos actuales. En particular, se expresó una amplia incomodidad ante el renovado entusiasmo por los programas de trabajadores temporales entre los diseñadores de política y los académicos. Rechazaron los argumentos que oponen los números, a los derechos (Martin, 2003: 29), es decir, que los países industrializados sólo aceptarán grandes cantidades de migrantes si son

capaces de ofrecer reducir los parámetros de sus derechos y que, a la inversa, mejores condiciones signifiquen menos migrantes.

Los participantes también expresaron su incomodidad por el discurso emergente de la migración. Términos como “administración de la migración” o, todavía peor, “administración de la diáspora” están en buena parte asociados con los países industrializados que controlan el número de personas que migran, para cubrir sus necesidades de fuerza de trabajo. Desde la perspectiva del sur presentada en el taller, la noción de administración de la migración también debería centrarse en asegurar que los derechos de los trabajadores estén protegidos durante el proceso migratorio. También se expresó preocupación por el hecho de que el término “diáspora” se utiliza indiscriminadamente y ello tiende a pasar por alto las diferencias entre las personas incluidas dentro de la misma. NALCC resaltó las importantes diferencias en las perspectivas entre la gente de herencia mexicana en Estados Unidos y los migrantes nacidos en México; estas diferencias se tornan invisibles si se les describe a todos dentro del concepto “diáspora”.

Aun cuando los talleres marcaron un paso adelante para reunir a representantes de los migrantes provenientes de países en desarrollo, se señaló que sólo esperan representar a los migrantes actuales. Para lograr un debate más pleno que tome en cuenta las visiones de los principales actores involucrados, es importante considerar de qué manera los migrantes potenciales pueden incluirse en la discusión.

En general se expresó que es poco lo que se sabe acerca de las variaciones entre los grupos de migrantes y, dentro de cada grupo, las razones para explicarlas. ¿Por qué algunas poblaciones de migrantes parecen organizarse de forma más efectiva que otras? Se observó que los mexicanos conforman el mayor grupo de inmigrantes en Estados Unidos, pero están mucho menos organizados que otros latinoamericanos. Los filipinos parecen integrarse muy efectivamente y un número desproporcionado de ellos alcanzan altos cargos en su nuevo país de residencia. Es necesario realizar más investigación internacional para analizar y entender los factores que contribuyen a las diferentes trayectorias de establecimiento, integración y transnacionalismo de los migrantes.

Finalmente, fue interesante notar que, en general, los representantes de las asociaciones de migrantes y de los gobiernos tuvieran mucho que decir acerca de la mejora de la calidad de vida de los migrantes, los derechos de los migrantes, la integración y la promoción de inversiones, en lugar de señalar el papel de la migración para contribuir a una agenda de desarrollo explícita. A pesar de que todos los participantes reconocieron que la migración tiene un impacto en el desarrollo, y viceversa, se expresó poco entusiasmo por vincularlos de manera instrumental: considerar a la migración como una palanca

de política para fortalecer el desarrollo o, por el contrario, al desarrollo como una palanca de política para administrar la migración. Esta perspectiva desde el sur es quizá la más importante de resaltar a medida que la migración y el desarrollo se entrelazan cada vez más en un creciente número de ámbitos de política y académicos.

Bibliografía

MARTIN, P., 2003, "Managing Labour Migration: Temporary Worker programs for the 21st Century", Special lecture on migration, Ginebra, International Institute for Labour Studies, International Labour Organisation.

