

---

# MIGRACIÓN Y DESARROLLO: LA CONTRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MILAGROS HERNANDO ECHEVARRÍA  
Y JUAN ANTONIO FRUTOS GOLDARATZ\*

---

## RESUMEN

*En el presente artículo se expone la contribución reciente de España al debate sobre los vínculos entre la migración y el desarrollo. Las propuestas presentadas se vinculan a dos ejes: por un lado, y de manera general, se plantea una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios, que maximice sus efectos positivos y minimice sus impactos negativos sobre el desarrollo; y por otro lado, de manera más específica, la búsqueda de mecanismos dirigidos a hacer posible que el notable flujo financiero que suponen las remesas de los emigrantes tenga un impacto mayor sobre el desarrollo.*

## ABSTRACT

*This paper explains the recent Spanish contribution to the debate about the link of migration and development. The proposes presented are connected to two axes: on the one hand, and in the general sense, Spain intends a concerted and appropriate management of migratory flows, that maximizes the positive effects and minimizes the negative impact on development; and on the other hand, on a specific level, the search for mechanisms aimed to make it possible for the notable financial flow of remittances to have an lager impact on development.*

---

\* Milagros Hernando es la Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Juan Antonio Frutos Goldaratz es diplomático destinado a la DGPOLDE.

## RÉSUMÉ

*Cet article expose la récente contribution de l'Espagne au débat sur les liaisons entre migration et développement. Les propositions présentées sont liées à deux axes: d'un côté, et de manière général, la gestion concertée et appropriée des flux migratoires, en insistant sur leurs effets positifs et en réduisant leurs effets négatifs sur le développement; et de l'autre côté, dans le niveau spécifique, la recherche de mécanismes orientés à faire possible que les importants flux financiers des remises aient plus d'impact dans le développement.*

## Introducción

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. En modo alguno se trata de un fenómeno nuevo, la pobreza y la falta de recursos siempre han llevado y llevarán a las personas a emigrar, en busca de una vida mejor, y del bienestar y las oportunidades que se les niegan en sus países de origen. Sin embargo, en los últimos años el fenómeno ha adquirido un impulso renovado, alentado por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta. Como señala en su párrafo inicial el reciente informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo, “A lo largo de la historia, la migración ha sido una valiente manifestación de la voluntad del ser humano de sobreponerse a la adversidad y tener una vida mejor. Hoy en día, la globalización y los avances en las comunicaciones y el transporte han hecho que aumente considerablemente el número de personas con el deseo y los medios para trasladarse a otros lugares.”

Distintas partes del planeta se han distanciado, pero al mismo tiempo se han aproximado; se han distanciado en términos económicos y de bienestar, y se han aproximado porque la revolución de las tecnologías y los medios de comunicación ha puesto en contacto ambas realidades como en ningún otro momento de la historia, mostrando a un mundo cómo vive el otro, de manera que el momento en que mayores desigualdades económicas existen en el planeta es también el momento en que más cercana es la conciencia de una realidad acerca de la otra.

El fenómeno migratorio es un tema complejo, que necesita de un proceso profundo de reflexión y análisis que permita a quienes a diario tenemos que tomar decisiones en la Administración tener un cuadro o visión más claro del

asunto. No obstante, al analizar este fenómeno, sí que debería dejarse clara una idea fundamental: es claro que la pobreza y la falta de recursos han llevado y llevarán a las personas a emigrar, en busca de las oportunidades y perspectivas de vida que se les niegan en sus lugares de origen, pero la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata. En otras palabras, la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro fin, y que es parte esencial de la política exterior de España.

Para quienes tienen en sus manos la política de desarrollo de España, jamás será la cooperación un instrumento basado en la ecuación simplista y equivocada de “a mayor desarrollo, menor emigración”, y por tanto no está entre sus objetivos frenar o controlar los flujos migratorios. Será en todo caso un elemento que coadyuve, junto con la aplicación de estrategias de desarrollo en los países de origen, a que no exista una emigración forzada por la pobreza y la falta de expectativas.

El fin directo que buscan las políticas de desarrollo no está ligado a los flujos migratorios, sino a erradicar la pobreza y generar desarrollo y crecimiento económico autosostenido, perspectivas y oportunidades de vida, fines en sí mismos. Por supuesto que de manera indirecta estas políticas han de tener un efecto sobre la migración forzada por la ausencia de expectativas de vida, y además ninguna otra actuación ha de ser más trascendental, eficaz y decisiva para hacer que la migración sea una opción y no una necesidad.

Las políticas de cooperación para el desarrollo lograrán sus frutos a medio largo plazo. Mientras tanto, en un plazo más cercano en el tiempo, es necesario establecer respuestas eficaces ante el fenómeno migratorio: debe hacerse frente al drama de la emigración ilegal, con su coste en pérdidas de vidas humanas, y se debe trabajar con este desafío y también esta oportunidad, implicando a los países de origen, tránsito y destino en una gestión de la migración, que pueda maximizar sus efectos positivos, y minimizar sus efectos negativos sobre el desarrollo.

## **Migración y Desarrollo: enfoque y propuestas de España**

De manera reciente, la comunidad internacional ha tomado conciencia de que el fenómeno de la migración requiere una respuesta conjunta, que nazca del diálogo y la concertación entre todos los países afectados.

Este proceso ya se ha iniciado, y en él los países debaten líneas de actuación para una gestión de la migración concertada y adecuada, que implique la

asunción de compromisos y responsabilidades conjuntas, y tenga consecuencias positivas para todos, países de origen, tránsito y destino.

Este proceso ha tenido como hitos principales la Conferencia Euro-africana celebrada en julio en Rabat (que dio lugar a la aprobación de un Plan de Acción que recoge propuestas y líneas de trabajo concretas), el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo celebrado los días 14 y 15 de septiembre, y el Consejo de Ministros de Cooperación de la UE celebrado en Luxemburgo el 16 y 17 de octubre, uno de cuyos temas principales fue la Migración y el Desarrollo. La Cumbre Iberoamericana de Montevideo centró este año sus debates especialmente en la Migración y el Desarrollo, tras la celebración el pasado verano en Madrid, en el marco de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), de un importante evento dedicado a este tema, y dio como fruto la Declaración de Montevideo sobre Migración y Desarrollo.

El momento político creado a raíz de estos eventos debería permitir profundizar en el proceso ya abierto, de manera que países de origen, tránsito y destino compartan e intercambien ideas y experiencias acerca de la mejor manera de gestionar los flujos migratorios, aprendiendo los unos de los otros, identificando mecanismos y líneas de actuación que hagan posible el establecimiento de políticas adecuadas, que maximicen los beneficios y reduzcan los impactos negativos de la migración sobre el desarrollo.

En todos estos foros, España se ha esforzado por tener una presencia activa, presentando y trasladando a otros países sus reflexiones y propuestas. España conoce muy bien por propia experiencia la contribución que la migración puede tener sobre el desarrollo. La migración tuvo un papel fundamental en el desarrollo de nuestro país, que en el pasado reciente conoció un intenso proceso de emigración por el que miles de españoles buscaron en el extranjero las oportunidades de trabajo y de vida que no podían hallar en España. De esta intensa experiencia migratoria vivida por nuestro país, puede extraerse un conjunto de enseñanzas aprendidas de hasta qué punto puede la migración contribuir al desarrollo.

En muy poco tiempo, España ha pasado de ser un país emisor de emigrantes a ser receptor de inmigrantes que buscan en nuestro país las mismas oportunidades que no hace mucho también buscaban los emigrantes españoles en el extranjero. Esta doble perspectiva ha de permitir comprender y abordar desde una perspectiva más próxima y cercana la situación, inquietudes y demandas de unos y otros.

El enfoque o posición de España en relación con la Migración y el Desarrollo tiene *dos claros componentes*: desde una perspectiva amplia, la necesidad de

desplegar estrategias y políticas de desarrollo eficaces, que han de incidir en las causas profundas de la migración forzada; y, desde una perspectiva estricta, el establecimiento de políticas públicas de migración para una gestión adecuada del fenómeno migratorio, que permita multiplicar sus efectos positivos, y limitar sus efectos negativos sobre el desarrollo. En otras palabras, desde la posición de España, hacer frente al desafío de la migración conduce a una doble responsabilidad.

*En primer lugar*, es necesario abordar estrategias para el desarrollo amplias, que incidan sobre las causas que están en la raíz de los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen. Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de educación y salud, el fomento del tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos deben contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración.

En este sentido, es fundamental redoblar los esfuerzos para extraer la mayor eficacia posible de las actuaciones de desarrollo, lo que supone evitar la dispersión, fragmentación y solapamiento entre los donantes, tanto Estados como organismos internacionales, avanzando en los principios de la Declaración de París del CAD de la OCDE (coordinación y complementariedad entre donantes, armonización entre las modalidades y procedimientos de la ayuda, alineamiento con las estrategias y procesos del país receptor, gestión basada en resultados). Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental, y se halla en la base de la eficacia.

Por todo ello, el proceso de cambio cualitativo en el que se ha embarcado la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, dirigido a avanzar en la eficacia de su ayuda y la coherencia de sus políticas, resulta de capital importancia. España participa activamente en este proceso, y apoya decididamente las iniciativas lanzadas en el marco de la Unión Europea a lo largo del último año, que están sentando las bases de un cambio cualitativo necesario: el Consenso Europeo de Desarrollo (que aspira a construir una política de desarrollo de la UE más unida, sólida y cohesionada), las Conclusiones del Consejo sobre Eficacia de la ayuda y Coherencia de políticas para el Desarrollo, el Programa de Trabajo 2006-2007 sobre Coherencia, las iniciativas de Programación Conjunta entre la Comisión y los Estados miembros, y las Conclusiones sobre Complementariedad y división del trabajo.

*En segundo lugar*, junto a la puesta en práctica de estrategias de desarrollo eficaces, que actúen sobre las causas que están en la raíz de la migración forzada

por la ausencia de expectativas, en el corto y medio plazo, en una perspectiva más específica y concreta, han de elaborarse y ponerse en práctica políticas públicas migratorias en los países de origen, tránsito y destino, que lleven a cabo una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados, que maximice los efectos positivos y aminore las consecuencias negativas que conlleva todo fenómeno migratorio tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias. La primera responsabilidad en este sentido reside en los propios países de destino. Sin embargo, también se trata de una responsabilidad que han de compartir con nosotros los países de origen y tránsito, a través de la construcción de políticas públicas de migración que contribuyan a su desarrollo.

En este sentido, es esencial atender a las necesidades de los países de origen y tránsito, y, en función de éstas, facilitarles la asistencia técnica y financiera que pueda ayudarles a crear o mejorar sus capacidades. Las políticas públicas de migración de estos países han de ser parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo que aborden también aspectos o vertientes ligadas a la migración. El apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

En este contexto, una política pública migratoria adecuada se basa en un enfoque integral de los flujos migratorios, que, necesariamente, ha de abordar distintos ámbitos de actuación:

Con carácter general (países de origen, tránsito y destino), deberían establecerse sistemas y fuentes de información estadística referentes a todos los aspectos del fenómeno migratorio: flujos, diásporas, etc. La obtención, análisis e interpretación de los datos sobre los distintos aspectos de la migración ha de ser la base para la formulación de políticas públicas de migración adecuadas.

Otro aspecto que ha de implicar necesariamente a todos los países se identifica con la necesidad de respetar y proteger los derechos de los emigrantes, y prestarles la asistencia que puedan necesitar. La migración irregular comporta el drama de la pérdida de vidas humanas, los abusos ligados al tráfico de personas y una situación de vulnerabilidad y ausencia de derechos en el país de destino. Ante esta realidad, cabe articular dos respuestas: en primer lugar, brindar toda la asistencia humanitaria que sea necesaria, y España así lo ha hecho, en el entendido de que proteger la vida y la dignidad de las personas emigrantes también es parte de nuestra obligación como cooperación española; en segundo lugar, velar por que la migración discurra a través de cauces

legales. Únicamente la migración legal bien gestionada, que haga posible la integración y la plenitud de derechos para el inmigrante, puede contribuir al desarrollo de los países de origen, lo que lleva a la necesidad de impulsar la migración legal y dar justa respuesta a las necesidades que esto plantea.

Este desafío ha de abordarse desde el origen, a través de la colaboración y la coordinación de todos los servicios operativos implicados en este ámbito de los distintos Estados que forman parte de las rutas migratorias. Han de adoptarse medidas dirigidas a mejorar las capacidades en materia de gestión de flujos migratorios y de lucha contra la inmigración irregular y contra las mafias y redes que trafican con seres humanos. Asimismo, los emigrantes potenciales deberían ser informados acerca de los riesgos ligados a la emigración irregular.

En lo que se refiere a la adopción de políticas públicas migratorias *por parte de los países de destino*, nuestro primer reto ha de ser proteger y garantizar los derechos de las personas inmigrantes, y desarrollar políticas de integración, previniendo y combatiendo situaciones de discriminación social y laboral, y apoyando la creación de servicios de apoyo a las diásporas. La integración de los inmigrantes en los países de acogida es una exigencia ineludible y un objetivo necesario a fin de alcanzar la cohesión social y multiplicar las posibilidades de que estos inmigrantes puedan contribuir en el futuro al desarrollo de sus países de origen.

Para ello, es necesario trabajar en programas de acogida dirigidos a facilitar el conocimiento de la sociedad de acogida y dominio del idioma local; programas de integración en el empleo que favorezcan la intermediación en el mercado de trabajo, otorguen una capacitación, desarrollen aptitudes profesionales, faciliten el aprendizaje continuo, y presten apoyo y asesoramiento a actividades empresariales; programas de integración educativa que permitan el acceso a la educación obligatoria y a etapas de educación no obligatoria; programas de integración en la vida social que faciliten el acceso a la vivienda, a los servicios sociales y a los servicios de salud; iniciativas de promoción de la participación en la vida del país de acogida (sindicatos, asociaciones de padres y madres, asociaciones cívicas); y el apoyo al desarrollo de entidades asociativas de la población inmigrante, fomentando la cooperación entre entidades autóctonas y de inmigrantes.

Junto con las políticas de integración, un segundo ámbito de trabajo que debe formar parte de las políticas públicas migratorias en los países de destino se corresponde con medidas de fomento de la migración circular y movilidad temporal de emigrantes que puedan completar sus estudios y/o trabajar por un

periodo de tiempo limitado en los países de destino, y posteriormente regresar a sus países de origen, donde puedan poner en práctica los conocimientos y capacidades adquiridas, contribuyendo así al desarrollo de sus países.

Esta movilidad temporal de estudiantes y trabajadores emigrantes puede fomentarse a través de una adecuada legislación de extranjería y política de visados, que facilite una mayor movilidad de competencias con un impacto sobre el país de origen, eliminando trabas burocráticas en favor de una gestión eficiente, sin merma de la seguridad. También pueden explorarse medidas de incentivo como los acuerdos de transferencia de pensiones y prestaciones sanitarias mediante el reconocimiento de los periodos de contribución; o programas para la promoción de visitas de trabajo al país de origen.

A su regreso, los emigrantes pueden poner en práctica los conocimientos y capacidades adquiridas, impulsando las economías de sus países y fortaleciendo sus instituciones. Aun en el caso de que no regresen a corto plazo, los países de origen pueden aprovecharse de un sistema de redes en el que participen emigrantes expatriados y personas e instituciones públicas y privadas establecidas en los países de origen y destino, profundizando en la colaboración y la transferencia de conocimientos.

En tercer lugar, pueden explorarse medidas de apoyo al retorno voluntario, basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país, y ligadas a un proyecto de reintegración a la actividad económica en origen, a través de actividades tales como el autoempleo, la pequeña y mediana empresa o el negocio familiar. Tales medidas han de ser coordinadas en el país de destino y en el de origen del inmigrante, y pasan necesariamente por la creación de mecanismos que faciliten información, orientación y asesoramiento sobre las mismas. Algunas de estas medidas pueden ser la creación de servicios de análisis y valoración de la viabilidad técnica y financiera del proyecto; mecanismos de apoyo financiero; y servicios de orientación y asesoramiento durante la fase de puesta en marcha y primer año de vida del proyecto en origen.

Hay que tener en cuenta que una parte muy importante del éxito de los programas de retorno depende de la existencia de condiciones mínimas de estabilidad y confianza en el sistema político y económico/financiero del país de origen, así como del apoyo a este tipo de programas de los gobiernos del país de origen del inmigrante.

En cuarto lugar, es necesario incentivar alternativas a la pérdida de profesionales que sufren muchos países origen de emigración (conocida comúnmente como “fuga de cerebros”, o “*brain drain*”). Muchos países en desarrollo

sufren la pérdida definitiva de la mano de obra y las aptitudes que necesitarían para ser productivos, lo cual tal vez sea el principal efecto negativo de sus procesos migratorios sobre el desarrollo, y sin duda el principal problema al que se enfrentan para hacer de la migración internacional un factor de promoción del desarrollo económico en el país de origen.

Esta pérdida de profesionales puede combatirse no solamente a través de medidas que fomenten la migración circular y movilidad temporal de emigrantes, o medidas de apoyo al retorno voluntario, sino también mediante el refuerzo de las capacidades educativas en los países de origen, el aumento de las oportunidades de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo de la mano de obra especializada, así como el fomento de las posibilidades de promoción profesional y el establecimiento de una remuneración adecuada. En todo caso, siempre es fundamental incentivar la creación de empleo, el estímulo del tejido económico, y, en definitiva, la generación de oportunidades y de perspectivas de vida en los países de origen. Asimismo, los países de destino deberían adoptar un código ético que implique renunciar al reclutamiento masivo de profesionales en determinados países en desarrollo, susceptible de tener un impacto negativo sobre sus condiciones de desarrollo.

El sector sanitario ha sufrido especialmente este éxodo, por lo que también será preciso mejorar la infraestructura básica sanitaria y garantizar el acceso a los suministros médicos de primera necesidad. Por su parte, los países de destino han de asumir el código ético expuesto con anterioridad en relación con el reclutamiento activo de estos profesionales en los países en desarrollo menos avanzados que experimentan ya una escasez de conocimientos especializados. Algunas iniciativas que pueden resultar positivas se corresponden con los acuerdos de hermanamiento entre instituciones sanitarias de países desarrollados y en desarrollo, y la cooperación Sur-Sur que incluya la prestación de servicios de salud en países de renta baja o de renta media-baja por parte de profesionales sanitarios procedentes de otros países en desarrollo.

Recientemente, España ha desempeñado un activo papel en la preparación de una estrategia de la Unión Europea para frenar la pérdida de profesionales del sector sanitario en los países en desarrollo, especialmente en África, aspecto que además viene contemplado en el II Plan Director de la cooperación española 2005-2008.

Finalmente, en quinto lugar, un ámbito de trabajo en el que se puede avanzar en el marco de las políticas migratorias en los países de destino es el de las políticas de fomento del codesarrollo (íntimamente ligadas a las políticas de integración). El concepto de “codesarrollo” viene siendo ampliamente utilizado, aun

cuando su significado no ha estado exento de debate. Desde la perspectiva de la cooperación española, el codesarrollo se entiende como toda actuación de los emigrantes en los países de destino con efectos sobre el desarrollo de sus países de origen. En este sentido, revisten gran importancia las medidas públicas dirigidas a fomentar la colaboración con las diásporas y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida, a fin de hacer posible su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas de migración, incluidos todos sus aspectos de integración y de maximización de efectos positivos sobre el desarrollo de los países de origen, identificando necesidades y posibles ámbitos de actuación.

En este proceso, se puede acompañar y capacitar a las asociaciones de inmigrantes en acciones de desarrollo concretas en sus comunidades de origen (educación, sanidad, infraestructuras, etc.); así como apoyar la vinculación de tales iniciativas con las comunidades de origen, mediante la eventual constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas, con participación de poderes locales, asociaciones de familiares de emigrantes, organizaciones empresariales y cooperativas de crédito y ahorro locales.

En lo que hace referencia a *los países de origen y tránsito*, la elaboración y aplicación de políticas públicas de migración para la gestión adecuada de los flujos migratorios, debería ocupar un lugar vital en la definición de políticas de desarrollo amplias, de estrategias o planes nacionales de desarrollo que abordan también aspectos o vertientes ligadas a la migración, de manera que se maximicen los efectos positivos, y se minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre su propio desarrollo. La cooperación para el desarrollo ha hecho reflexiones importantes sobre la necesidad de construcción de capacidades institucionales, y sin duda se han hecho grandes esfuerzos en este sentido. Se trataría de abordar este tema con la misma perspectiva (construcción de políticas públicas): establecer ministerios, institutos o servicios públicos de migración, encargados de la elaboración y puesta en práctica de estas políticas. El apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

Un primer ámbito en el que puede trabajarse se identifica con la creación de capacidades para la gestión adecuada de los flujos migratorios, a través de políticas, programas y marcos jurídicos o normativos (legislación) para la gestión de los flujos migratorios, así como el fortalecimiento institucional y refuerzo humano y material de servicios de migración. Estos servicios de migración ofrecerían distintas posibilidades:

En primer lugar, podrían alcanzarse acuerdos entre los países de destino, y los de origen y tránsito, para el establecimiento de “ventanas de oportunidad” que informen sobre los cauces de migración legal, ajusten la oferta a la demanda y formen a personas que puedan hacer uso de estas oportunidades.

Estas “ventanas de oportunidad” ofrecerían información y orientación relativa a los canales de migración legal (mecanismos existentes y marco jurídico sobre extranjería e inmigración del país de destino); así como relativa a las oportunidades de migración legal (necesidades del mercado de trabajo del país de destino, competencias necesarias, cualificaciones, conocimientos lingüísticos, etc.). Asimismo, podrían ofrecer mecanismos de formación en origen, tales como la formación ocupacional para la adaptación al puesto de trabajo, y la capacitación en el idioma del país de acogida. También podrían informar sobre las condiciones de vida y de trabajo del país de acogida, o los riesgos de optar por la migración irregular: pérdida de derechos, explotación, tráfico de personas, abuso, pérdida de la propia vida.

La creación de estas “*ventanas de oportunidad*” debería acompañarse del perfeccionamiento de los procesos de reclutamiento y selección de trabajadores emigrantes, a través de una mayor transparencia y participación de los agentes sociales de los países de origen. Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación puede ser un útil instrumento dirigido a difundir información sobre vacantes disponibles y facilitar formación.

En segundo lugar, cabría establecer servicios que velen por la protección e integración de los emigrantes y sus familias. En muchos países, como El Salvador, Marruecos o Filipinas, ya hay funcionarios públicos de alto nivel que se ocupan de las comunidades de emigrantes de su país en el extranjero.

Todos estos servicios habrían de complementarse con el establecimiento de “observatorios de la emigración”, para analizar las tendencias, e impacto de la migración en los países de origen, y, por supuesto, la formación del personal encargado de la gestión de la migración.

Un segundo ámbito de trabajo para las políticas públicas migratorias en los países de origen y tránsito puede identificarse con el *fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares*, facilitando su acceso a las instituciones financieras, impartiendo capacitación en materia de prácticas de gestión y otros temas pertinentes en la constitución de empresas, y prestando asistencia financiera en caso necesario. El espíritu empresarial puede promoverse en el país de origen o de destino a través de las remesas o

del flujo circular de emigrantes, o de ambos simultáneamente, y puede además incentivarse la constitución de vínculos empresariales transnacionales.

Todos estos ejes o ámbitos han de configurar políticas públicas migratorias elaboradas como resultado de un proceso de diálogo y negociación entre los países implicados. Este proceso ha de estar encaminado a poner en práctica una gestión cooperativa de la migración, y parte de la base de que todos los países afectados por ella reconozcan las razones o argumentos, y las ventajas o incentivos que justifican su implicación en esta negociación y gestión concertada.

Desde la perspectiva de España, es esencial subrayar el enfoque integral que ha de presidir el contenido de las políticas públicas de migración; en otras palabras, es importante señalar que todos estos ámbitos de actuación se complementan entre sí, y que es preciso guardar una coherencia de políticas en materia de migración, que comprenda todas estas áreas.

En especial, debe existir coherencia entre las actuaciones dirigidas a construir capacidades para la gestión adecuada de los flujos migratorios en los países de origen y tránsito, y aquellas dirigidas a gestionar la entrada de emigrantes en los países de destino. Estas políticas están entrelazadas, siempre sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación, y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Todas estas políticas deben ser además duraderas o a largo plazo. Los Estados han de elaborar políticas que miren hacia el futuro.

Finalmente, por su importancia, cabe exponer brevemente las propuestas e iniciativas lanzadas por España con el fin de hacer posible que las remesas –transferencias de los emigrantes– tengan un impacto sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas. Las remesas son el segundo flujo de capital dirigido a los países en desarrollo, muy por encima de la AOD. En el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, que aspira a encontrar fuentes de financiación para el desarrollo alternativas y complementarias a la ayuda oficial, el Presidente del Gobierno adquirió el compromiso de trabajar en la búsqueda de vías o mecanismos que permitieran aumentar el impacto de las remesas sobre el desarrollo. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo asumió esta responsabilidad, y perfiló un proceso dividido en cuatro etapas: el diálogo con todos los actores implicados; la definición de acciones dirigidas a alcanzar el objetivo de aumento de impacto de las remesas sobre el desarrollo; la puesta en práctica de las primeras acciones, a través de proyectos piloto; y, finalmente, la elaboración, sobre la base de las lecciones aprendidas, de una metodología de trabajo que

pueda ser aplicable en otros contextos y por otros actores. En el momento presente, el proceso se encuentra en la tercera etapa, tras el lanzamiento de los tres primeros proyectos piloto con Senegal, Ecuador y Marruecos.

Los proyectos en los que la cooperación española ha comenzado a trabajar, en colaboración con entidades financieras españolas y extranjeras, otras administraciones, y asociaciones de emigrantes en España, están basados en el reconocimiento de la naturaleza privada de las remesas, y por tanto de la libertad del receptor de las mismas para decidir otorgarles un uso que pueda tener un impacto y contribuir al desarrollo de su comunidad. Se pretende brindar al receptor de las remesas posibilidades que mejoren sus expectativas de vida, para la generación actual o para la siguiente, pero que permitan hacer planes de futuro<sup>1</sup>.

Estas iniciativas presentan dos aspectos o elementos fundamentales:

En primer lugar, los proyectos están basados en la colaboración con el sector financiero del país de origen, con el fin de reducir ostensiblemente los costes de transacción y ofrecer a los receptores de remesas una capacidad crediticia (de acceso a créditos), garantizada frente a la entidad financiera por el envío periódico de las remesas; capacidad que además otorga un mayor margen de planificación que el mecanismo más limitado de los microcréditos. A ello cabe añadir la creación, por parte de la cooperación española, de servicios de asesoría que presten información y asistencia relativa a toda cuestión ligada a la inversión en proyectos productivos desde el punto de vista socioeconómico.

En segundo lugar, estos proyectos vienen apoyados por la creación de partenariados público-privados, con presencia de la cooperación española, asociaciones de inmigrantes en España y entidades privadas españolas y extranjeras, que identifiquen proyectos de desarrollo en los países de origen que vengan a complementar las actuaciones individuales.

## **Cauces y marcos internacionales para la cristalización de propuestas sobre migración y desarrollo**

Para una gestión adecuada y concertada de la migración, es necesario trabajar en la puesta en práctica de mecanismos que faciliten el contacto, la comunicación y la coordinación entre todos los actores implicados (gobiernos, sociedad

---

1. Juan Frutos, que escribe conmigo este artículo, es demasiado joven para conocer esta experiencia, pero yo que en breve alcanzaré el medio siglo soy fruto directo de un logro de expectativas diferentes de las de la generación siguiente. Hija, sobrina, prima de emigrantes, sé bien en mi piel qué significan los efectos de la emigración y los logros que en un proyecto personal pueden ocasionar.

civil, organizaciones internacionales), consensuando líneas de actuación y mecanismos de seguimiento del grado de aplicación de estas políticas migratorias e integrando éstas no solamente en las políticas de cooperación de los países desarrollados, sino también en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza de los países en desarrollo. Para ello, España está resuelta a impulsar la agenda de Migración y Desarrollo de forma activa y decidida en el contexto internacional.

Tras la adopción, en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, de un “Enfoque global” sobre Migración, este tema está adquiriendo una importancia creciente en la agenda europea. El refuerzo del diálogo político UE-ACP sobre la base del artículo 13 del Convenio de Cotonou, dedicado a la Migración, y el proceso que ahora se abre de programación de la ayuda comunitaria en el marco del 10º FED (que ha de regir las relaciones de cooperación de la Comunidad con los países ACP durante el periodo 2008-2013), han de ser ejes esenciales de este compromiso europeo hacia un asunto de semejante trascendencia.

Es fundamental intensificar una cooperación permanente y profunda entre los Estados miembros de la Unión Europea, la Comisión, y los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, trabajando juntos hacia la gestión concertada de la migración. La Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat los días 11 y 12 de julio, ha supuesto que, por vez primera, los países de origen, tránsito y destino de los flujos de migración desde África Central y Occidental hacia Europa han entablado un diálogo que pretende aplicar respuestas válidas y conjuntas para todos los países afectados por el fenómeno. La Conferencia de Rabat ha tenido como fruto la adopción de un Plan de Acción, basado en un enfoque integral y operacional, y que aborda ámbitos de actuación análogos a los anteriormente señalados. Este Plan de Acción debería ser el punto de inicio para el establecimiento de un partenariado o asociación, que conduzca a una gestión concertada y cooperativa de la migración. España ha trabajado activamente, a través de una intensa labor de coordinación entre los distintos departamentos de su Administración, en la preparación de esta Conferencia de Rabat, así como del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo. La voluntad de España es impulsar esta misma visión de corresponsabilidad y participación positiva en el marco de las cumbres iberoamericanas, cuya última edición, en Montevideo, está dedicada a la migración y el desarrollo.

De manera más concreta y operativa, recientemente se han dado pasos muy importantes para integrar las cuestiones relacionadas con la migración en las políticas de cooperación de la Unión Europea. Así, tras el Consejo de Asuntos Generales del pasado octubre, se dio un firme respaldo político a la inclusión de

la migración en la programación del 10º FED, y se anunció el lanzamiento de un proceso de programación conjunta para todos los países ACP.

De manera más reciente, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación organizó en la sede de la Agencia Española de Cooperación Internacional un seminario sobre Migración y Desarrollo que prestó una atención particular a África Occidental, y que contó con la presencia de miembros del equipo de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión en Bruselas con responsabilidad en la programación del 10º FED, la jefa de Delegación de la Comisión en Mali, y representantes del MAEC, del Fons Català, del Ministerio de Asuntos Exteriores francés y de instituciones académicas. En este seminario, la Comisión anunció que el documento de propuestas concretas que España presentó en el Consejo de Ministros de Cooperación UE de Luxemburgo (que a su vez recogía el contenido de la contribución española al Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas) ha sido tomado por la Comunidad como documento base o de referencia para la programación nacional y regional en temas de migración en el marco del 10º FED.

Por último, cabe señalar que el próximo 1 de enero de 2007 entrará en vigor el nuevo Reglamento de Cooperación para el Desarrollo ("*Development Cooperation Instrument*", DCI), que durante el periodo 2007-2013 regirá las actuaciones de cooperación de la Comunidad bajo programas geográficos con todos los países en desarrollo fuera de los ACP, por un lado, y bajo programas temáticos con todos los países en desarrollo, incluyendo los ACP, por otro. El artículo del DCI que ha de regir el programa temático de "migración y asilo" quedó redactado en su práctica totalidad recogiendo las propuestas de España, y su contenido sintetiza las propuestas presentadas a lo largo de este artículo.

En el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo, los participantes (representantes de los gobiernos y de la sociedad civil), "estuvieron de acuerdo en que la migración puede ser una fuerza positiva para el desarrollo de países de origen y destino, siempre que se apoye en un conjunto de políticas adecuadas."<sup>2</sup> Finalmente, cabe destacar que, en el marco del Diálogo de Alto Nivel, recibió un amplio apoyo la propuesta del Secretario General de crear un Foro Global de Estados sobre Migración y Desarrollo como mecanismo de seguimiento y marco de discusión sistemática de todos los asuntos ligados a la migración y el desarrollo. Este Foro Global sería informal y de participación voluntaria, y debería servir para fomentar medidas concretas basadas en la experiencia, dirigidas a aumentar los beneficios

---

2. Resumen ejecutivo del DANNU sobre Migración internacional y Desarrollo. Nota del Presidente de la Asamblea General (A/61/515). Párrafo 7.

de la migración sobre el desarrollo y minimizar sus efectos negativos. España apoya la constitución de este Foro Global, como marco y catalizador para que los países (gobiernos y sociedad civil) pongan en común e intercambien sus conocimientos sobre cómo gestionar mejor la circulación de personas, y para que mejoren su coordinación y coherencia en los asuntos relacionados con la migración y el desarrollo. El mencionado foro puede enriquecerse con las aportaciones que suministre la Organización Internacional de las Migraciones, y en él puede constituirse un mecanismo de seguimiento de los ámbitos de actuación que puedan acordarse en el diálogo de alto nivel. Será Bélgica el país en el que se lleve a cabo en otoño 2007.

## **Conclusión**

La migración es una de las manifestaciones más valientes del ser humano por superar la adversidad. Este desafío, y esta oportunidad, exigen de una labor colectiva, en la que se implique Europa, y todos los países afectados, de origen, tránsito y destino. La constitución de una Política Europea Migratoria Común, que aún no existe, que tenga una visión integral del fenómeno, y un mayor alcance y visión estratégica, que afronte esta realidad de manera conjunta, y otorgando una respuesta conjunta, en vez de una visión defensiva, dirigida a lograr determinar ámbitos de actuación concretos, se hace más necesaria que nunca.

La migración internacional no se puede gestionar de manera unilateral, sino que necesita del diálogo y la concertación entre todos los países afectados por ella, así como la asunción de compromisos y responsabilidades por parte de países de origen, tránsito y destino, en beneficio de todos.

La Conferencia de Rabat, el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General, y las conferencias de Montevideo y de Trípoli han de ser el inicio de un proceso continuado de diálogo y cooperación que logre determinar ámbitos de actuación concretos, parte integrante de políticas públicas de migración que lleven a cabo una gestión conjunta y adecuada de la migración, susceptible de contribuir al desarrollo. Sólo así se podrá articular una respuesta eficaz y duradera al reto y oportunidad de la migración.