

---

# NUEVAS ORIENTACIONES EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE DESARROLLO E INMIGRACIÓN

CONSUELO RAMÓN CHORNET\*

---

## RESUMEN

*Este artículo analiza la relación entre migraciones y desarrollo, y las diferentes acciones que se han llevado a cabo recientemente en el ámbito internacional en este sentido, particularmente en la Unión Europea. Para perfilar el escenario actual se incluyen, entre otros temas, el de los derechos de los migrantes, las remesas, la fuga de cerebros y la coherencia en las políticas, para asegurar acciones para el desarrollo, y evitar otros intereses.*

## ABSTRACT

*This article analyses the relation between migration and development, and the different actions that have been recently carried out in the international scenario, particularly in the European Union. In order to offer a picture of the current agenda it includes, amongst other themes, the rights of migrants, remittances, brain drain and policy coherence, designed to promote actions for development and avoid other interests.*

## RÉSUMÉ

*Cet article analyse la relation entre la migration et le développement, et les différentes actions qu'ont été mises en œuvre récemment en ce sens dans la scène internationale, en particulier dans l'Union Européenne. Pour présenter le scénario actuel l'auteur analyse, entre autres, les droits des migrants, les remises, la perte de capital social et la cohérence entre les politiques, pour assurer que les actions ont pour but le développement et non d'autres intérêts.*

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia. Instituto de Derechos Humanos.

## Introducción: migraciones y desarrollo, un tópico que se refuerza

El objetivo de mi contribución a este número monográfico de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* es examinar los últimos instrumentos de la política de la UE relativa a la relación entre la gestión de los flujos migratorios que tienen como destino los países de la Unión Europea y la ayuda al desarrollo de los países de origen de esos flujos<sup>1</sup>. Pero antes de examinar esos nuevos elementos puede ser útil tener en cuenta algunos de los debates más recientes que se han producido en el panorama internacional acerca de ese vínculo entre ayuda al desarrollo y políticas de inmigración.

En efecto, aunque no siempre existe acuerdo sobre la perspectiva con la que se aborda, es indiscutible que existen elementos suficientes que permiten hablar de la existencia de una voluntad política de la comunidad internacional que trata de concretar los instrumentos que impulsen el vínculo entre políticas de desarrollo e inmigración. Nos referimos muy concretamente a dos acontecimientos que han tenido lugar en los últimos meses de 2006: el diálogo de alto nivel sobre Migraciones y Desarrollo que se produjo los pasados 14 y 15 de septiembre en la sede de la ONU en Nueva York, y la XVI cumbre iberoamericana celebrada en Montevideo, en la primera semana de noviembre, cuyo tema fundamental era la relación entre Migraciones y Desarrollo. Aunque, como hemos dicho, el objetivo de estas páginas no es analizar en detalle uno y otro acontecimiento, creemos que puede ser interesante poner de relieve algunos aspectos que permiten contextualizar el balance sobre la política de la UE que tratamos de realizar.

El diálogo de alto nivel<sup>2</sup>, consecuencia del acuerdo establecido por la Asamblea general en su resolución 60/277 de 23 de diciembre de 2005, ha insistido en la necesidad de fortalecer el vínculo entre migraciones y desarrollo, si se quiere transformar el desafío migratorio en un beneficio para todas las partes implicadas (las sociedades de origen, de destino y los propios inmigrantes)<sup>3</sup>: se trata de aprovechar al máximo los beneficios que la migración internacional

---

1. Este artículo, en buena medida, prosigue con la investigación de la que dimos cuenta en nuestro trabajo "La política de codesarrollo de la UE: ¿hacia una inflexión significativa?", incluido en el libro colectivo editado por CIDEAL, *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*, VVAA., Madrid, 2005.

2. Cfr. el *rapport* "Globalización e interdependencia: migración internacional y desarrollo," presentado el 13 de octubre de 2006, 06-57105 (S) 17 1006, y en el que se ofrece un amplio resumen del mismo.

3. El diálogo se articuló en torno a cuatro mesas: la primera, sobre los efectos de la migración internacional para el desarrollo económico y social, la segunda acerca de las medidas que pueden adoptarse para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, y para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, la tercera sobre los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo, incluidas las remesas de fondos, la cuarta, en torno a la promoción del establecimiento de alianzas y el fomento de la capacidad y en el intercambio de las mejores prácticas en todos los planos, incluidos los planos bilateral y regional, en beneficio tanto de los países como de los migrantes.

aporta al desarrollo, y reducir sus efectos negativos<sup>4</sup>, para lo que resulta imprescindible tener en cuenta la estrecha vinculación entre migraciones, derechos humanos y desarrollo, aunque –como se advierte en el *rapport* de síntesis sobre el diálogo– es importante tener en cuenta que “la migración internacional no se puede considerar en sí misma una estrategia de desarrollo a largo plazo”.

El *rapport* destaca las principales líneas de acuerdo alcanzadas en el Diálogo de Alto Nivel. Así, se recoge el amplio acuerdo en incorporar las cuestiones de la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales, incluso en las estrategias de reducción de la pobreza. Asimismo, el consenso en torno a la potencialidad de las migraciones para contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta la capacidad enorme de las comunidades de inmigrantes para contribuir al desarrollo de sus países de origen, a través de la transferencia a sus países de origen de conocimientos prácticos, competencias, tecnología, experiencia e ideas nuevas.

Hubo también un alto grado de acuerdo acerca de la consideración de las remesas como el beneficio más tangible de la migración internacional para los países de origen<sup>5</sup>, pero se destaca que “su potencial para el desarrollo se podía mejorar con la adopción de medidas apropiadas, como una mayor competencia entre las compañías que se dedican a la transferencia de fondos y los bancos a fin de reducir las tasas que se aplican a las transferencias, un mejor acceso a los servicios bancarios, incluso a créditos, para los migrantes y sus familias, y la ampliación de los conocimientos financieros en los países de origen”. En todo caso, y es una precisión importante, se subrayó *que las remesas, que son flujos financieros privados, no pueden confundirse ni sustituir a*

4. El *rapport* destaca entre esos efectos negativos (apartado 14) “El éxodo de trabajadores altamente cualificados de los sectores de la salud y la educación... ya que ponía en peligro la prestación de esos servicios en los países de origen”. Por eso, señala, “ Los participantes pidieron que se aplicaran medidas urgentes para retener a los trabajadores altamente cualificados, entre otras cosas, asegurándoles una remuneración equitativa y unas condiciones de trabajo decentes. También se recomendó que se alentara el retorno de los trabajadores cualificados a sus países de origen, aunque fuera temporalmente. Algunos participantes señalaron que sus países habían adoptado o iban a adoptar códigos de conducta que prohibían la contratación activa de trabajadores del sector de la salud en países en desarrollo que sufrían escasez de mano de obra en los sectores de la salud y la educación. Varios participantes sugirieron que se concertaran acuerdos de cooperación para capacitar a trabajadores cualificados en los países en desarrollo y otros propusieron diversos mecanismos de compensación”.

5. En el último boletín económico del Banco de España, un estudio de Enrique Alberola ofrece datos significativos: según el Banco Mundial, en 2005 el flujo de remesas internacionales de los países en vías de desarrollo alcanzó los 169.000 millones de dólares, y está creciendo a tasas superiores al 10%. Este crecimiento está siendo particularmente intenso en el área latinoamericana, sobre todo en países como México, Centroamérica y los países andinos; en algunos de ellos la recepción de las remesas supera anualmente el 10% del PIB. En España, los pagos por remesas han crecido a un ritmo paralelo al de aumento de inmigrantes (del 2,2% de la población total en 1999 al 8,5% en 2005); tasas cercanas al 30% anual y llegan a superar el medio punto del PIB el año pasado.

*instrumentos básicos del desarrollo*, como la AOD, la inversión extranjera directa o las políticas de reducción de la deuda externa. Finalmente cabe reseñar que a propuesta del Secretario General se aceptó la creación de un Foro específico sobre Migraciones y Desarrollo, de carácter global, en el marco de la ONU.

Por lo que se refiere a la cumbre de Montevideo, los aspectos más positivos son la adopción de algunos acuerdos que traducen el interés por impulsar el vínculo entre inmigración y desarrollo<sup>6</sup>, y el hecho de que se reconozca que la emigración es un déficit en términos de desarrollo de los países de origen y que ha de trabajarse para restañarlo: “La migración calificada constituye una realidad cada vez más difundida que muchas veces implica, para los países en desarrollo, una transferencia de recursos humanos con un alto costo económico y social. Es fundamental generar condiciones, incluyendo acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales, para que el aporte de estos recursos humanos calificados pueda vincularse a los procesos de desarrollo de los países de origen, especialmente a través del desarrollo científico y tecnológico, así como mediante la creación y el funcionamiento de redes que vinculen el trabajo científico y técnico entre los países de destino y los países de los cuales provienen los migrantes calificados, y de programas de cooperación que les permitan realizar sus tareas, incluso parcialmente, en sus países de origen” (apartado 22).

Pero en el balance negativo debe reseñarse el forcejeo en torno al reconocimiento de que la garantía efectiva de los derechos de los inmigrantes es condición *sine qua non* para plantear cualquier modelo que asocie migraciones y desarrollo con un carácter de beneficio mutuo. Hemos asistido a una negociación que, más allá de la reiteración de los tópicos acerca de la necesidad de invertir en mecanismos que aumenten el nivel de vida en los países de los que nace la inmigración, el apoyo a inversiones con esa finalidad (los microcréditos o los programas de formación de jóvenes cuadros), o de otras complementarias (el plan de canje de deuda por inversiones en educación, sanidad y servicios sociales), escenificaba de nuevo el condicionamiento de la ayuda al desarrollo al objetivo de obtener un control unilateral de los flujos, definido en los términos de las prioridades del mercado de trabajo interno de los países destinatarios de la inmigración.

---

6. Así, en el apartado q del documento de conclusiones (“Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y desarrollo”), se acuerda convocar en 2008 un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, y se encarga a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que realice un estudio sobre migración y desarrollo, y en el apartado t, se postula “Incluir de manera prioritaria en la agenda iberoamericana el tema de la migración y el desarrollo, destacando que la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades, así como las brechas de ingresos y las diferentes condiciones de vida entre las regiones, son causas fundamentales de las migraciones. Propender, asimismo, a que los aspectos migratorios sean incorporados a otras agendas internacionales referidas a movimientos de población, tales como: comercio internacional, desarrollo humano, medio ambiente, usos de tecnologías, y cooperación internacional para el desarrollo”.

Por ejemplo, se hizo palmario ese *quid pro quo* en el condicionamiento a esos objetivos de contrapartidas tan decisivas en el desarrollo como el abaratamiento de los costes de las operaciones financieras de envío de remesas, el trato preferencial a esos instrumentos que pueden contribuir al desarrollo<sup>7</sup>, aunque, como señalaremos enseguida, los expertos siguen discutiendo intensamente acerca de la relación entre remesas y desarrollo. Pero como ha señalado Joaquín Estefanía, “a pesar de la reducción de costes que ha tenido lugar en el transporte de estas remesas debido a una mayor competencia y a los avances tecnológicos, el precio de los envíos sigue siendo percibido como elevado. El elevado coste de las remesas es considerado como un elemento de inequidad. El floreciente mercado de las remesas está dominado, a escala global, por un escaso número de operadores no bancarios, las llamadas empresas remesadoras, que controlan cerca del 90% de las transacciones; en EE UU, por ejemplo, los bancos apenas controlan el 3% de las transacciones de remesas entre ese país y México. Las empresas remesadoras tienen un papel de intermediario, pero no ofrecen servicios financieros (crédito, apertura de cuentas corrientes, etcétera), por lo cual su papel en este ámbito es limitado”. Estefanía cita un reciente informe del Banco de España según el cual si las remesas fueran intermediadas en el país de destino por la banca, su efecto catalizador de la profundización bancaria sería mucho más efectivo, contribuyendo así de un modo indirecto al desarrollo económico. Y concluye: “Los bancos cuentan con una desventaja competitiva respecto a las remesadoras, además de una menor eficiencia en la gestión del envío: la desconfianza de muchos inmigrantes, ligada a experiencias de crisis financieras pasadas, con la consiguiente pérdida del valor de sus ahorros”<sup>8</sup>.

Lo cierto es que no sólo en el ámbito iberoamericano, sino con carácter más general, la discusión sobre la relación entre remesas y desarrollo no ha dejado de acrecentarse. Para decirlo todo, lo que no se discute es la importancia de esas transacciones financieras. Además de lo que ya hemos recogido antes, conviene añadir algunos datos del ámbito en el que se produce la cumbre de Montevideo: los datos que ofrecen la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) sobre las

7. Que, en todo caso, como destaca el mismo documento de conclusiones, en la misma línea que se apuntó en el Diálogo de Nueva York, “no deben ser catalogadas como ayuda oficial al desarrollo, puesto que son flujos financieros privados, de solidaridad familiar, y responden al derecho de todo ser humano de asistir de modo individual al sustento y bienestar de otras personas”. Se insiste en que “Este derecho debe ser reconocido y salvaguardado, al igual que el derecho de los destinatarios a recibirlos. Los Estados deben abstenerse de promulgar disposiciones legislativas o adoptar medidas administrativas coercitivas, que puedan obrar en detrimento de este derecho. Debemos facilitar el envío de remesas, reduciendo su costo y garantizando el acceso a los servicios bancarios. Procuraremos incentivar oportunidades que motiven el mejor aprovechamiento de esos flujos en actividades productivas y de inversión que favorezcan a las familias y comunidades de origen de los migrantes”.

8. Cfr. “La batalla de las remesas”, *El País*, 13 de noviembre de 2006.

remesas que envían a sus países los inmigrantes latinoamericanos son elocuentes. El BID calcula que ya hay 25 millones de emigrantes latinoamericanos y caribeños en todo el mundo (mayoritariamente en EE UU y la UE) y al menos la mitad de ellos envían regularmente dinero a sus familias: el cálculo del BID lo cifra en unos 300 dólares (233 euros) mensuales por inmigrante, y eso sin incluir las remesas en especie ni las transferencias personales. En los últimos 25 años se ha pasado de 855 millones de euros a 43.000 millones. En al menos cinco países centroamericanos ya representan entre el 10% y el 15% del producto interior bruto (PIB), mientras que para países como Bolivia y Ecuador suponen ya entre el 5% y el 6%, y más del 3% para Colombia. Los dólares que mandan los inmigrantes triplican el monto de las divisas provenientes de la inversión extranjera directa en casi todos los países receptores.

Pero, como decíamos, la relación entre remesas y desarrollo es discutida<sup>9</sup>. En primer lugar, se subraya que, tal y como hemos recogido en las conclusiones del Diálogo de Alto Nivel y de la cumbre de Montevideo, las remesas no pueden ser entendidas como el sustituto de la ayuda oficial al desarrollo, por su carácter privado. Además, en todo caso, hay que establecer con claridad si el destino de las remesas es subvenir a las necesidades básicas de las familias (alimentación, vestido, vivienda, servicios) o si, además, producen inversión en desarrollo. La mayor parte de los expertos señala que todavía no hay suficientes datos sobre el flujo de dinero y que se ha constatado que la mayor parte de esos fondos alcanza básicamente para paliar la pobreza, aunque el ámbito de repercusión no es en absoluto desdeñable: hablamos de 20 millones de familias en América Latina. Así, la CEPAL subraya en sus informes que todavía no sabemos con detalle qué efectos generan las remesas en la estructura del ingreso, en el nivel de pobreza y en el consumo. Lo que se sabe es que la mayor parte de las remesas cubre las necesidades de consumo de los hogares y una fracción se destina a la inversión en salud y educación. Sí parece innegable que, a largo plazo, hacen posible la formación de capital humano y eso repercute en el desarrollo. Por su parte, el BID cifra en un 20% lo que se destina a ahorro e inversión.

El BID reconoce, no obstante, que para que las remesas se conviertan en una herramienta más para el desarrollo, primero es necesario que haya políticas de regularización de los inmigrantes y que se sigan abaratando las transferencias de dinero. Una vía para que las remesas puedan coadyuvar al desarrollo es que las entidades financieras ofrezcan medios para incorporar al sistema productivo

---

9. Algunos expertos señalan que las remesas son buenas para paliar la grave situación de millones de personas en América Latina, a menudo habitantes de regiones remotas y socialmente deprimidas, pero que no son la respuesta al desarrollo e incluso su propia existencia explicaría que el modelo de políticas de desarrollo no funciona, porque el problema radicaría en la falta de voluntad política y en la mala gestión económica.

el capital de las remesas, por ejemplo, mediante los microcréditos. El Banco Solidario, en Ecuador, por ejemplo, ofrece microcréditos a las familias de los inmigrantes que presenten al menos tres comprobantes de remesas enviadas desde las cajas de ahorro españolas o italianas.

De cualquier forma, y en términos del establecimiento de una política coherente de ayuda al desarrollo, resulta llamativa la resistencia a reconocer en la práctica que el vínculo que une políticas de inmigración y políticas de desarrollo tiene una tercera pieza constituida por las iniciativas de reconocimiento y promoción de los derechos humanos y que éstas no deben limitarse al refuerzo de los mismos en los países de origen sino que deben alcanzar a la garantía de los derechos de los inmigrantes en las sociedades de destino, lo que pone de manifiesto el doble rasero en este tipo de discursos. Un doble rasero, una retórica tantas veces vacía que se demuestra palmariamente en la negativa de los Estados miembros de la UE a la ratificación de la Convención de 1990 de la ONU sobre derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias<sup>10</sup>.

## **El marco de la nueva política de ayuda al desarrollo de la UE y su vinculación con la gestión de la inmigración**

Comúnmente se reconoce que las políticas de desarrollo de la UE experimentaron en el año 2005 un auténtico punto de inflexión, un verdadero salto cualitativo, que se podía ilustrar con la decisión de incrementar la ayuda al desarrollo en casi un 50%, partiendo de una partida cercana a los 46.000 millones de euros en el 2006, hasta alcanzar los 66.000 millones de euros en el año 2010, lo que supondría el 0,56% del PIB medio de la UE. Nadie puede negar la importancia de esta decisión, que consolida a la UE como la primera fuente de ayuda al desarrollo, aunque ello no significa que dejen de existir elementos de crítica al modelo desplegado por la Unión Europea a ese respecto.

Como se recordará, desde el punto de vista jurídico, esa inflexión puede concretarse en la Comunicación 311 de la Comisión Europea, de 13 de julio de 2005 que estableció el “consenso europeo sobre desarrollo”<sup>11</sup>. Los tres rasgos

10. Puede ser interesante contrastar las conclusiones citadas con las adoptadas en el paralelo Encuentro cívico iberoamericano o Declaración de Pirópolis. Es asimismo útil examinar las propuestas formuladas por la Asociación española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales y el Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho (reunidos en Montevideo con carácter previo a la celebración de la XVI Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno) en su Declaración de Montevideo sobre migraciones y desarrollo resultado de las II Jornadas Iberoamericanas de Estudios internacionales.

11. Con posterioridad, la Comunicación 390 sobre Migración y Desarrollo del 1 de septiembre de 2005 destacó el potencial de ese vínculo entre desarrollo e inmigración a la par que insistió en el efecto de freno de

fundamentales de la *nueva* política europea de desarrollo enunciados en ella son, en primer lugar, el establecimiento de ese salto cuantitativo en el importe de la ayuda; en segundo término, la concepción de una estrategia coordinada e integral de la política europea de desarrollo en el marco de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>12</sup>, bajo los dos principios de partenariado y responsabilidad propia de los países destinatarios de la ayuda, y con el reconocimiento del protagonismo de la sociedad civil, aunque esto no significa que la iniciativa privada sustituya a la política de ayuda al desarrollo y sobre todo, se insiste en la atención específica a las necesidades de cada país destinatario según sus propias exigencias. El tercer aspecto definitorio de la nueva política europea de desarrollo es su focalización en el continente africano, algo que parece coherente con la prioridad que África constituye en términos de la política de ayuda al desarrollo<sup>13</sup>. Lo más interesante, a nuestros efectos, es que se enuncia la vinculación entre migraciones y desarrollo, en línea con las recomendaciones de Tampere: “el desarrollo es la respuesta más eficaz a largo plazo en materia de migraciones forzadas y flujos migratorios (...) mejorando las condiciones de vida y perspectivas de empleo en los países en desarrollo” y se postula que “el impacto positivo de las migraciones para el desarrollo debe ser maximizado en particular a través de las transferencias de remesas de los trabajadores inmigrantes y la circulación de trabajadores especializados” (epígrafe 1.5.2).

Quizá la aportación conceptual más interesante, como ha destacado Gemma Pinyol<sup>14</sup> es la que se ofrece en la Comunicación 621 de seguimiento de las conclusiones del consejo de ministros de interior de Hampton Court de octubre de 2005, en las que se plantea sustituir la idea de *mayor desarrollo para reducir la inmigración* por la de una *mejor gestión de la inmigración para un mayor desarrollo*, lo que, como advierte Pinyol, se concreta en asegurar la contribución de la migración al desarrollo mitigando la fuga de cerebros y facilitando las remesas, y en la lucha contra la inmigración ilegal mediante el control de fronteras y los acuerdos de readmisión.

En todo caso, las orientaciones más concretas sobre la vinculación entre política de inmigración y desarrollo se encuentran en la Comunicación 390 de 1

salida que puede implicar el impulso de los derechos civiles, económicos y sociales en los países de origen. El vínculo entre inmigración y desarrollo es enfatizado también en la Comunicación 491 sobre la estrategia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia, de octubre de 2005.

12. El octavo de esos objetivos, como se recordará, es “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”.

13. El último informe del PNUD confirma la situación de colapso de desarrollo humano que vive el continente africano y en particular lo que llamamos África subsahariana. Frente al progreso más o menos sostenido del resto del mundo, en el África meridional retroceden todos y cada uno de los indicadores de bienestar. Cada año obtienen menos ingresos per cápita, aumenta la mortalidad infantil, el impacto del sida, la falta de agua (directamente relacionada con la pobreza), las hambrunas, y disminuye el nivel de educación.

14. Pinyol, CIDOB 2005.

de septiembre de 2005 “Migración y Desarrollo. Orientaciones concretas”, que propone un abanico de medidas específicas agrupadas en torno a cuatro ejes, tres que se orientan a potenciar los beneficios posibles de la inmigración en relación con el desarrollo de los países de origen, y un cuarto que trata de paliar los efectos negativos derivados de la sangría del personal del que en buena medida depende ese desarrollo:

1. Facilitar el envío de fondos de los inmigrantes hacia los países de origen –las remesas, que se reconocen como transferencias privadas que no pueden sustituir a la AOD–, para lo que se insiste en facilitar la cooperación entre las instituciones dedicadas a las microfinanzas y las principales instituciones financieras y en proporcionar financiación a proyectos comunes realizados por organizaciones de las comunidades de inmigrantes y organizaciones locales para apoyar el desarrollo local<sup>15</sup>.
2. Estimular la participación en el desarrollo de los países de origen de las comunidades de inmigrantes (diásporas) asentadas en los Estados miembros de la UE<sup>16</sup>.
3. Reforzar la migración circular y la simplificación del retorno como medio de “fomentar el traspaso de competencias hacia el mundo en vías de desarrollo”<sup>17</sup>.
4. Atenuar los inconvenientes causados por la fuga de cerebros<sup>18</sup>.

15. A tal fin, en los anexos 2 y 3 se proponen como medidas concretas, por ejemplo, “mejorar la recogida de datos con el fin de evaluar mejor la amplitud de los flujos de envíos de fondos; realizar estudios en distintos ámbitos (los hogares, el sector de los envíos de fondos, las estructuras de costes, etc.); mejorar la transparencia en relación con los envíos de fondos”. La Comisión prevé adoptar una propuesta de directiva sobre los servicios de pago con el fin de obligar a los distintos prestadores de servicios a mostrar mayor transparencia en las comisiones que cobran a los clientes. “Se trata de obligar a los Estados a crear un registro de las instituciones públicas encargadas de pagos autorizados (entre ellos, los organismos de transferencia de fondos); crear un marco jurídico armonizado. Así, se crearían unas condiciones de ejercicio justas para la concesión de licencias en el conjunto de la Unión; favorecer la utilización de nuevas tecnologías”. Para ello, se postula el apoyo financiero a los proyectos-piloto y la mejora del acceso a los mercados financieros.

16. Las medidas propuestas en el Anexo 4 para conseguir este objetivo consisten, por ejemplo, en “apoyar la creación de bases de datos que reúnan, con carácter voluntario, a los miembros de las diásporas deseosos de contribuir al desarrollo de su país e invitar a los Estados miembros a establecer un diálogo con las organizaciones nacidas de las diásporas que puedan constituir un interlocutor representativo en la política de desarrollo”; fomentar “programas de intercambio para la juventud destinados a los jóvenes que forman parte de las comunidades de emigrantes”; y, lo que consideramos particularmente interesante, “facilitar la integración y la ciudadanía”.

17. A estos efectos se sugiere, entre otras medidas incluidas en el anexo 5, facilitar la migración circular concediendo prioritariamente nuevos empleos temporales a los nacionales de terceros países que ya han trabajado con este tipo de régimen y que regresaron a su país al concluir su contrato, y facilitar las migraciones de retorno para una buena integración de los emigrantes. Por eso, se invita a los Estados miembros a “compartir su experiencia en materia de gestión de los programas de retorno de corta duración” y se proponen medidas como “la transferencia de los derechos a pensión o el reconocimiento de las cualificaciones”; y contar con los retornos temporales virtuales estableciendo sistemas de aprendizaje en línea, contribuyendo así a crear una red entre investigadores extranjeros que trabajan en la UE, apoyando los proyectos de emigrantes que crean actividades económicas viables en su país de origen y definiendo mejores prácticas en ámbitos como la comisión de servicios y los permisos sabáticos.

18. Entre las medidas incluidas en el anexo 6 con este propósito se citan la “creación de bases de información destinadas a los países en desarrollo deseoso de mejorar su conocimiento del mercado laboral” o “el

En cierto modo, esta orientación de la política de la UE parece tener en cuenta los riesgos que se han denunciado reiteradamente como déficits que disminuyen o incluso anulan la eficacia de las políticas de ayuda al desarrollo, también en el ámbito específico de la vinculación con las políticas de inmigración.

Recordemos que buena parte de los expertos han insistido en la necesidad de que la UE depure las políticas de ayuda al desarrollo para evitar tres tipos de perversiones o malas prácticas que las desvirtúan. Para ello, en primer lugar, se exigen garantías de que no se presenten como ayuda al desarrollo iniciativas de carácter unilateral, que en realidad son una herramienta más en beneficio del mercado interno de la UE, si no de determinadas empresas. Dicho de otra manera, si la ayuda al desarrollo es sólo resultado de una acción externa a los países destinatarios de la misma, es decir, si no responde a los intereses y necesidades de los países a desarrollar, se desvirtúa por completo el objetivo. Garantías también para evitar que esas políticas sigan el mismo destino que en tantas ocasiones han vivido las ayudas de cooperación, es decir, el enriquecimiento de elites corruptas de los países destinatarios de la ayuda, por supuesto con la complicidad de los Gobiernos —y de las empresas— que prestan tales ayudas. Por lo mismo, la denominada “cláusula democrática” de tales políticas es una condición plausible pero que debe ser objeto de minucioso seguimiento para evitar que se convierta en un doble rasero.

Por lo que se refiere al vínculo entre políticas de inmigración y ayuda al desarrollo, el riesgo fundamental deriva de un modelo que entienda la ayuda al desarrollo como un verdadero tapón para impedir los flujos migratorios, lo que conduce a prácticas como las que hacen depender la ayuda al desarrollo dirigida a países de los que parten (o por los que transitan) los flujos migratorios de la eficacia en la contención policial de los flujos o la aceptación de las repatriaciones y expulsiones de inmigrantes. Es indiscutible que una forma de actuar sobre las causas de las inmigraciones forzadas es invertir en el desarrollo de los países que las generan, ayudándoles a crear riqueza y puestos de trabajo. Pero la inmensa mayoría de los especialistas coinciden en advertir que si la ayuda al desarrollo cobra especial sentido en relación con las políticas de inmigración es como condición y como herramienta de beneficio mutuo de todos los agentes implicados en los flujos migratorios, no para evitarlos o cerrarles el paso. En realidad, como ya hiciera notar en su momento

---

establecimiento de normas a las que se deben someter las contrataciones”. La Comisión anima a los Estados miembros a “desarrollar mecanismos como los códigos de conducta para limitar las contrataciones susceptibles de tener incidencias negativas sobre la fuga de cerebros” y sugiere “fomentar asociaciones institucionales (institutos de investigación, universidades, hospitales, etc.) entre los organismos de la UE y los de los países en desarrollo”.

Georges Tapinos, hay una contradicción en el modelo que relaciona ayuda al desarrollo y bloqueo de los flujos migratorios, por lo menos a corto y medio plazo, porque a mayor desarrollo, mayor capacidad de circulación, mayor integración en el mercado global: “A corto y medio plazo, el desarrollo inicialmente favorecido por el proceso de apertura aumenta la incitación a partir, pero, a largo plazo, el desarrollo mejora el nivel de vida y hace menos ventajosa la emigración”, concluía el *rapport* que dirigió a la OCDE.

## **Dos orientaciones recientes sobre política de inmigración y desarrollo de la UE**

Precisamente en la misma línea de tratar de adoptar medidas que aseguren esas garantías en el ámbito de las políticas de ayuda al desarrollo vinculadas con la gestión de los flujos migratorios, pueden ser particularmente interesantes dos de las iniciativas más recientes adoptadas por la UE en este ámbito a lo largo de 2006. En primer lugar, el *rapport* Carlotti, aprobado por el Parlamento Europeo en junio de 2006, que pide que la UE convierta las migraciones en motor de desarrollo a través de una propuesta política global. También, la Comunicación 421 de la Comisión, de 30 de agosto de 2006.

Por lo que se refiere al *rapport* Carlotti, que el Parlamento europeo ha hecho suyo, el punto de partida es la consideración de que el aumento de la ayuda al desarrollo “es una condición necesaria, pero no suficiente, para convertir las migraciones en un motor del desarrollo” (párrafo 10). Al mismo tiempo, se insiste en un enfoque global y no instrumental de esta política (párrafo 2). Global, porque se sostiene que la respuesta que debe ofrecer la UE ha de tener un carácter regional, y no instrumental, porque los Estados miembros no deberían tratar el pilar internacional (las relaciones bilaterales y multilaterales) de las migraciones como “una prolongación de sus políticas migratorias restrictivas”. Así, pide a la UE y a los Estados miembros que fomenten las “migraciones circulares o pendulares”, mediante convenios con los países de origen sobre políticas de migración y retorno temporales, e insiste en la necesidad de que se generalice la transferencia de las prestaciones sociales (párrafo 26), así como la promoción del estándar internacional de la OIT sobre “*trabajo decente*” en la agenda europea de desarrollo (párrafo 31).

En cuanto a los instrumentos de las políticas de desarrollo, se insiste en que las actuales herramientas (por ejemplo, el programa AENEAS) se orienten como prioridad a la financiación de actuaciones de ayuda al desarrollo y codeesarrollo, al apoyo a los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, más que a la protección de las fronteras. Así, sugiere financiar en las principales

zonas de inmigración africana (así como de América Latina y Asia) la instalación de infraestructuras de agua potable, electricidad, centros de salud, escuelas o carreteras (párrafo 18) y facilitar las transferencias de fondos de los migrantes, “haciéndolas menos costosas, más rápidas y más seguras, para incitar a los migrantes a utilizar los sistemas oficiales de transferencia”, para lo que solicita a la Comisión que elabore una propuesta de marco regulador para el abaratamiento y transparencia del envío de remesas a los países de origen por parte de los inmigrantes<sup>19</sup>. Entre las medidas más concretas, se insiste a la Comisión y a los Estados miembros sobre la necesidad de impulsar programas de movilización “de las personas cualificadas de las diásporas con vistas al desarrollo”, y se ofrecen algunas iniciativas que pueden contribuir a esa movilización, como la asunción de las diferencias salariales en caso de los migrantes altamente cualificados dispuestos a volver a su país, o la implantación de sistemas de “doble cátedra” para el personal del sector público del Sur, como docentes, investigadores o médicos (párrafo 23).

Hay dos aspectos que resultan particularmente interesantes en relación con la necesidad de evitar los riesgos denunciados respecto a las políticas de ayuda al desarrollo vinculadas a la gestión de los movimientos migratorios. De una parte, la advertencia de que la UE debe limitar las incidencias económicas y sociales negativas que tiene la “*fuga de cerebros*” en los países del Sur (párrafo 32), a la vez que se reconoce que la “*circulación*” de profesionales y científicos constituye una importante baza para reforzar la contribución positiva de las migraciones al desarrollo (párrafo 37). De otra, la incorporación de la dimensión de género, destacada en todos los informes del PNUD. Así, tras reconocer el papel específico de la mujer en las migraciones y el desarrollo, propone al Consejo y a la Comisión que adopten “directrices, objetivos e indicadores europeos concretos y específicos en cuanto al género en el ámbito de la política de inmigración”, incluidas acciones de sensibilización a escala nacional, para incluir la perspectiva de género en la política de inmigración (párrafo 64).

En segundo lugar, hay que referirse a la Comunicación 421, de 30 de agosto de 2006, que tiene por título “La gobernanza en el consenso europeo sobre la política del desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea”, que profundiza en lo ya avanzado en la COM (2003) 615 “Gobernanza y Desarrollo”. Aunque orientada al objetivo prioritario del ámbito de los países ACP, en el marco normativo de los acuerdos de Cotonou, se presta atención específica al continente africano, y se propone la conjugación de programas

---

19. El informe recuerda que si bien las remesas son la segunda fuente de financiación externa para los países en desarrollo, los gastos de tramitación constituyen el 20% de la cantidad total de las mismas (párrafo 21).

de cooperación en el marco de la Política Europea de Vecindad y la actuación en América Latina y Asia. El programa del 10º FED (2008-2013) prevé destinar un presupuesto de 22.600 millones de euros en ese ejercicio plurianual, de los que se reservan casi 3.000 para las dotaciones correspondientes a los países ACP como reserva incitativa, en un detallado programa de seis etapas de aplicación y evaluación.

Esta Comunicación es interesante sobre todo en términos de la depuración de la instrumentalización de la cláusula democrática, es decir, del progreso en definir un modelo de estrategia de ayuda al desarrollo que evite el doble rasero y utilice la corrupción como una coartada del mismo. Resumiremos los aspectos en que se concreta esta redefinición:

- 1) El punto de partida, precisamente, es reconocer que la gobernanza no constituye un fin en sí misma, sino que tiene un carácter complementario, aún más, *instrumental* respecto al desarrollo, la lucha contra la pobreza y los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas. “Esta contribución a la elaboración de un enfoque común de la Unión Europea de las cuestiones de gobernanza democrática debe situarse en el contexto más amplio de las políticas externas de la Unión, el fomento de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible, y teniendo en cuenta las perspectivas de aumento sustancial de la ayuda pública al desarrollo y la voluntad de garantizar la eficacia de la ayuda, que justifican plenamente la profundización del debate sobre la gobernanza en la cooperación al desarrollo”.
- 2) En segundo lugar, se sostiene un modelo amplio de gobernanza, que ha de conjugar la prioridad de la ayuda al desarrollo y la lucha contra la pobreza con el protagonismo que deben tener los propios países en su opción por el tipo de instituciones y reformas que exige la gobernanza. La gobernanza es una noción multidimensional (que “debe plantearse de manera holística, teniendo en cuenta todas sus dimensiones; política, económica, social, cultural, medioambiental, etc.”) que no implica un modelo institucional único sino que viene definida sobre todo por la prioridad de los derechos de los ciudadanos y por la perspectiva del desarrollo sostenible, de forma que no puede confundirse con la lucha contra la corrupción, que tampoco es su contenido prioritario, aun reconociendo, obviamente, su importancia: “La lucha contra la corrupción no debe, pues, considerarse de forma aislada sino que debe integrarse en las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza y en el apoyo a los procesos de gobernanza democrática. Esto implica, en particular, un refuerzo del papel de la sociedad civil y los medios de comunicación, la protección del pluralismo político y la competencia

- electoral, un sistema transparente de financiación de los partidos políticos y el respaldo al control parlamentario y a las demás instituciones públicas y judiciales”.
- 3) Por eso, se reconoce que el modelo de gobernanza, aun basado en principios de alcance universal, no puede ser impuesto desde el exterior: “Los procesos de gobernanza democrática basados en los principios universales expuestos no pueden imponerse desde el exterior. En el contexto de las relaciones entre el país socio y los donantes, es esencial respetar la apropiación de los procesos de reforma. Sólo los propios países están en condiciones de decidir y aplicar sus reformas. Una ayuda exterior sin voluntad política interna tiene pocas posibilidades de dar resultados. Los proveedores de fondos tienen, no obstante, un papel importante que desempeñar desarrollando enfoques que incentiven. Respetar esta apropiación implica también respetar el ritmo y el calendario de los procesos de reforma, que son por definición complejos y a largo plazo, ya que afectan al corazón de la organización de un Estado y de una sociedad”.
  - 4) Consecuencia de lo anterior es que la gobernanza no puede ser esgrimida para condicionar la ayuda al desarrollo sirviéndose del modelo del palo y la zanahoria, es decir, insistiendo en la vía de las sanciones: “Los procesos de gobernanza democrática serán más eficazmente respaldados por el diálogo que por las sanciones y la condicionalidad. La apropiación de las reformas por los países socios y un enfoque basado en el diálogo, integrando la ayuda al desarrollo de las capacidades y la prevención de la fragilidad de los Estados, reforzarán los procesos de gobernanza democrática y contribuirán a legitimar a las instituciones frente a los ciudadanos... Este diálogo debería después traducirse en enfoques coherentes en la programación de la ayuda y en la coordinación de las ayudas a los programas de reforma de los Gobiernos”.
  - 5) Aunque se reconoce que existe un amplio abanico de instrumentos de cooperación para el desarrollo, la modalidad preferente por la que se apuesta es la ayuda presupuestaria, ligada a la adhesión a la estrategia de desarrollo del país destinatario, y se enfatizan las estrategias de descentralización.
  - 6) De acuerdo con el espíritu del consenso europeo sobre el desarrollo, se subraya la importancia de una actuación concertada de la UE, con los demás agentes internacionales y con los agentes políticos y financieros emergentes sobre la gobernanza en cooperación para el desarrollo.
  - 7) Los mecanismos de evaluación que se establecen por parte de la UE como donante de la ayuda, no apuntan tanto al establecimiento de clasificaciones, sino que “deben servir para identificar las reformas y las medidas de ayuda más convenientes (...) basándose en indicadores

adecuados. Estos deben poder adaptarse a la situación particular de los Estado frágiles o que salen de conflictos. Hay que tener en cuenta el contexto local, y ser capaces de identificar los factores y agentes del cambio y llevar a cabo ese proceso mediante el diálogo con los países receptores”.

- 8) Al mismo tiempo, se subraya la conveniencia de adoptar estrategias participativas de evaluación en aras de la transparencia y del protagonismo de los agentes de la sociedad civil: “Es importante animar a los gobiernos, agentes políticos, organismos públicos independientes o a la sociedad civil a desarrollar sus propias herramientas y capacidades para definir las reformas necesarias, calibrar la situación y los progresos realizados. Estos indicadores a nivel nacional deben respetar los principios de apropiación, participación y transparencia, y permitir identificar las reformas necesarias”<sup>20</sup>

---

20. Precisamente con ese objetivo se establece el programa METAGORA.