

Gioconda Herrera, Jean Michel Lafleur
e Isabel Yépez del Castillo, coordinadores

Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y desarrollo



ARES
ACADÉMIE DE RECHERCHE ET
D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
Commission de la Coopération au
Développement

UCL
Université
catholique
de Louvain

Université
de Liège 

© 2018 Flacso Ecuador
Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur,
Commission de la Coopération au Développement
Université catholique de Louvain
Université de Liège

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, junio 2018
ISBN: 978-9978-67-498-7

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur,
Commission de la Coopération
au Développement / www.ares-ac.be
Université catholique de Louvain / www.uclouvain.be
Université de Liège / www.ulg.ac.be

Migraciones internacionales en Bolivia y Ecuador : crisis global,
Estado y desarrollo / coordinado por Gioconda Herrera,
Jean Michel Lafleur e Isabel Yépez del Castillo. Quito : Flacso
Ecuador : Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur :
Université catholique de Louvain : Université de Liège, 2018

xvi, 333 páginas : cuadros, fotografías, mapa, .
- (Serie Savia, Divulgación)

ISBN: 9789978674987

Incluye bibliografía

MIGRACIÓN ; POLITICA EXTERIOR ; POLÍTICA
MIGRATORIA ; ECONOMÍA ; FRONTERAS ;
DESARROLLO RURAL ; ESTADO ; BOLIVIA ; ECUADOR

304.8 - CDD

Índice de contenidos

| | | |
|--|----|----|
| Lista de siglas y acrónimos. | XI | |
| Presentación | XV | |
| Introducción | 1 | |
| <i>Gioconda Herrera, Jean Michel Lafleur e Isabel Yépez del Castillo</i> | | |
| Migraciones andinas, desarrollo y transformación social | 3 | |
| Crisis global y migraciones internacionales en Europa | 8 | |
| Políticas migratorias europeas y su relación con las migraciones desde América Latina | 11 | |
| Presentación de los textos | 15 | |
| Referencias | 19 | |
| PRIMERA PARTE. | | |
| ESTADO, MIGRACIONES Y POLÍTICAS DE VINCULACIÓN: | | |
| PANORAMA GENERAL | 23 | |
| 1. Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros | | 25 |
| <i>Joan Lacomba Vázquez y Leonardo Cristian Rodríguez Paradela</i> | | |
| Introducción | 25 | |
| Las políticas diaspóricas y América Latina | 29 | |
| Conclusiones | 54 | |
| Referencias | 57 | |

| | |
|---|------------|
| 2. Representación y participación política de población migrante en sus países de origen: ¿hacia una ciudadanía política exterior? | 61 |
| <i>Jean Michel Lafleur</i> | |
| Migraciones, transnacionalismo y políticas de activación de la diáspora. | 63 |
| Las tres dimensiones de la ciudadanía política externa | 68 |
| Conclusión: aspectos de la participación y representación política múltiple. | 75 |
| Referencias | 79 |
| SEGUNDA PARTE. | |
| ESTADOS, MIGRACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS TRANSNACIONALES, NACIONALES Y LOCALES | 83 |
| 3. Gobernanza local y codesarrollo entre Ecuador y España | 85 |
| <i>Almudena Cortés Maisonave</i> | |
| Introducción | 85 |
| Gobernanza, políticas públicas y migraciones | 89 |
| De la Casa del Migrante (CDM) a la Casa Metropolitana de la Movilidad Humana (CMMH) | 95 |
| Gobernanza local y migraciones: a modo de conclusión | 104 |
| Referencias | 107 |
| 4. El (co)desarrollo en la trayectoria histórica de un municipio migrante en Bolivia | 113 |
| <i>Yolanda Alfaro</i> | |
| Introducción | 113 |
| El codesarrollo en Bolivia | 115 |
| La trayectoria histórica del vínculo entre migración y desarrollo de Arbieta. | 117 |
| Iniciativas de codesarrollo: la feria del desarrollo “Me voy pero me quedo” | 121 |
| La experiencia aprehendida | 129 |
| Conclusiones: la refuncionalización de los vínculos transnacionales | 134 |
| Referencias | 136 |

| | |
|---|------------|
| 5. Entre periferia, frontera y circulación: repensando la región sur del Ecuador desde la geografía feminista | 139 |
| <i>María Mercedes Eguiguren y Patricia Ramos</i> | |
| Introducción | 139 |
| Aspectos teóricos para el análisis de la construcción del espacio regional desde las movilidades y la agencia social | 141 |
| Estado y administración de la movilidad | 143 |
| Movilidad: circulación y circuitos en la región sur | 150 |
| La producción del espacio regional desde las geometrías de poder | 163 |
| Entre el viaje imaginado, el lugar y el espacio en construcción. | 166 |
| Conclusión: la construcción del espacio periférico desde las movilidades. | 171 |
| Referencias | 173 |
| 6. Migración campesina y desarrollo rural en los Andes ecuatorianos: un vínculo no tan evidente. | 179 |
| <i>Nasser Rebaï</i> | |
| ¿Puede la migración campesina ser una vía para el desarrollo rural en los Andes?. | 182 |
| La parroquia Octavio Cordero Palacios: un laboratorio para estudiar los cambios de la agricultura familiar en el contexto migratorio. | 183 |
| Migración y cambios en las prácticas campesinas locales | 185 |
| Cuando el contexto migratorio favorece la intervención de los poderes públicos a favor de los agricultores familiares. | 188 |
| Estrategias innovadoras para la producción y la comercialización de los productos agrícolas en el contexto migratorio | 191 |
| Un éxito comercial en la ciudad, una economía rural mejorada | 192 |
| Nuevas desigualdades en el contexto migratorio. | 193 |
| Inversiones posmigratorias y desarrollo de la agricultura comercial. | 195 |
| La aparición de pequeños empresarios agrícolas. | 198 |
| Más allá de las inversiones productivas: el rol de los migrantes de retorno en la realización de proyectos colectivos | 199 |

| | |
|---|------------|
| Contexto migratorio y conflictos por la tierra: el caso de la comuna San Luis | 202 |
| Conclusión | 206 |
| Referencias | 208 |
| TERCERA PARTE. | |
| ESTADOS, CRISIS Y RETORNOS | 213 |
| 7. ¿La migración como protesta? Negociando el género, la clase y la etnia en la Bolivia urbana | 215 |
| <i>Tanja Bastia</i> | |
| Introducción | 215 |
| Geografías de justicia, interseccionalidad y la cuestión de las migraciones emancipadoras | 218 |
| Metodología | 221 |
| Recordando (y reconstruyendo) un <i>lugar de origen</i> | 222 |
| La creación de un nuevo hogar y lugar de transición: el asentamiento urbano informal | 229 |
| Desestabilizando el género a través de la migración transfronteriza | 232 |
| Conclusión | 238 |
| Referencias | 240 |
| 8. Retorno de migrantes bolivianos desde España: retos y oportunidades para el desarrollo | 245 |
| <i>Sònia Parella Rubio</i> | |
| Introducción | 245 |
| Aproximaciones conceptuales a la migración de retorno y a su vínculo con el desarrollo | 248 |
| El contexto de la migración boliviana en España | 254 |
| Los programas de retorno voluntario (PRV) en España y Bolivia | 258 |
| La migración de retorno de los migrantes bolivianos residentes en España en un contexto de crisis. | 264 |
| Conclusiones | 270 |
| Referencias | 273 |

| | |
|--|------------|
| 9. ¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Las trayectorias laborales y sociales de migrantes retornados en Ecuador | 281 |
| <i>Gioconda Herrera y Lucía Pérez</i> | |
| Introducción | 281 |
| El retorno en el campo migratorio | 283 |
| El escenario de la investigación: Llano Grande, entre la identidad ancestral y la migración transnacional. | 287 |
| Trayectoria migratoria y retorno: inserción laboral y social. | 289 |
| Inserción social | 296 |
| Conclusiones | 299 |
| Referencias | 300 |
| 10. Vulnerabilidad de las migrantes bolivianas en Italia | 305 |
| <i>Isabel Yépez del Castillo y Mirko Marzadro</i> | |
| Europeización de los flujos migratorios y deterioro de las condiciones de empleabilidad de los inmigrantes del Sur global | 308 |
| El sector de la domesticidad: informalidad, segmentación y feminización | 311 |
| Una sociedad que envejece, un Estado de bienestar ligero | 313 |
| De un modelo familiar de cuidados a una inmigrante en la familia. | 315 |
| La feminización de la migración andina en Italia | 316 |
| Crisis y retorno en contextos de doble vulnerabilidad | 318 |
| Conclusión | 324 |
| Referencias | 325 |
| Autoras y autores | 329 |

Índice de fotografías

| | |
|--|-----|
| Fotografía 6.1. El paisaje agrario de la parroquia Octavio Cordero Palacios, en 2009 | 187 |
| Fotografía 6.2. Una productora agroecológica en la feria de Miraflores, en 2009 | 190 |
| Fotografía 6.3. Vendedoras informales en el barrio 9 de Octubre, en 2009 | 194 |
| Fotografía 6.4. Una diferenciación social visible en el paisaje, en 2008 | 199 |

Índice de tablas y mapa

| | |
|---|-----|
| Tabla 1.1. Principales indicadores por países. | 35 |
| Tabla 1.2. Modalidades de políticas diaspóricas en Argentina | 37 |
| Tabla 1.3. Modalidades de políticas diaspóricas en Chile | 40 |
| Tabla 1.4. Modalidades de políticas diaspóricas en Colombia | 43 |
| Tabla 1.5. Modalidades de políticas diaspóricas en Ecuador | 46 |
| Tabla 1.6. Modalidades de políticas diaspóricas en México | 50 |
| Tabla 1.7. Modalidades de políticas diaspóricas en Perú | 53 |
| Tabla 3.1. Escalas de gobierno e instrumentos de intervención de la CMMH. | 106 |
| Mapa 6.1. Parroquia Octavio Cordero Palacios. | 184 |
| Tabla 7.1. División sexual del trabajo en porcentajes, en hogares, por estatus migratorio | 235 |
| Tabla 8.1. Evolución de las bajas por variación residencial hacia el extranjero de personas nacidas en Bolivia, según nacionalidad y sexo. 2008-2013. | 266 |
| Tabla 8.2. Perfiles de migrantes con intención de retorno, según su nivel de <i>preparedness</i> | 269 |
| Tabla 10.1. Diferencias geográficas en las regularizaciones efectuadas en 1990 y 2002 en Italia (%). | 309 |
| Tabla 10.2. Extranjeros residentes en Italia según país de ciudadanía | 310 |

Lista de siglas y acrónimos

| | |
|------------|---|
| AAMMA | Asociación de Adultos Mayores del Municipio de Arbieta |
| ACCD | Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo |
| ACOBEB | Asociación de Cooperación Bolivia-España |
| ACULCO | Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| AENEAS | Attaining Energy-Efficient Mobility in an Ageing Society |
| AMIBE | Asociación de Migrantes Bolivia-España |
| ANUIES | Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior |
| APRE | Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios |
| ASPROAGROK | Asociación de Productores Agropecuarios de Korimayo |
| BCE | Banco Central del Ecuador |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CAMAREN | Consortio de Capacitación para el Manejo de Recursos Naturales Renovables |
| CCAA | Comunidades Autónomas |
| CCIME | Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Extranjero |
| CDM | Casa del Migrante |
| CDEMA | Consejo de Desarrollo del Municipio de Arbieta |

Lista de siglas y acrónimos

| | |
|-------------|--|
| CEDEM | Centre d'Etudes de l'Ethnicité et des Migrations - Universidad de Lieja |
| CEDIR | Centro de Desarrollo e Investigación Rural |
| CENSIS-ISMU | Centro Studi Investimenti Sociali-Istituto per lo Studio della Multietnicità |
| CEPLAG | Centro de Planificación y Gestión |
| CG-Paute | Consejo de Gestión de Aguas de la Cuenca del Paute |
| CGIE | Consiglio Generale degli Italiani all'Estero |
| CIUF | Consejo Interuniversitario de la Comunidad de Bélgica |
| CLAD | Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo |
| CMM | Casa Metropolitana del Migrante |
| CMMH | Casa Metropolitana de la Movilidad Humana |
| COCYNTTEC | Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Perú) |
| COD | Cooperación Oficial al Desarrollo |
| COLCIENCIAS | Departamento Administrativo de Ciencias, Tecnología e Innovación de Colombia |
| COMIBOL | Corporación Minera de Bolivia |
| CONACYT | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México) |
| CONADE | Consejo Nacional de Desarrollo |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CONICET | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina) |
| CONICYT | Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Chile) |
| COVAM | Comité de Validación y Atención a Migrantes |
| CREA | Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago |
| CSIC | Consejo Superior de Investigaciones Científicas |
| DICOEX | Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior |
| DMDHS | Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable |
| DMIS | Dirección Metropolitana de Inclusión Social |
| EMIDEL | Desarrollo Local y Emigración en Latinoamérica |
| ENI | Encuesta Nacional de Inmigrantes |
| EPAM | Encuesta a Hogares con Personas Adultas Mayores |

Lista de siglas y acrónimos

| | |
|----------|---|
| ETAPA EP | Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca |
| EVR | Estadística de Variaciones Residenciales |
| FINCYT | Fondo para la Innovación Ciencia y Tecnología |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FOMIN | Fondo Multilateral de Inversiones |
| GAMM | Global Approach to Migration and Mobility (enfoque global de las migraciones y la movilidad humana) |
| HRW | Human Rights Watch |
| IDEA | Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral |
| IDPM | Institute for Development Policy and Management |
| IERSE | Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador |
| ILO | International Labour Organization |
| ILPES | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social |
| INCOPEA | Liga Integración y Cooperación Provincia Esteban Arze |
| INCYDE | Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa |
| INDA | Instituto Nacional de Desarrollo Agrario |
| INE | Instituto Nacional de Estadística |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| INPS | Instituto Nacional de Previsión Social |
| ISTAT | Instituto Nacional de Estadística (Italia) |
| JUNAPLA | Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica |
| LDA | Ley de Desarrollo Agrario |
| MATT | Mexicanos y Americanos Todos Trabajando |
| MDMQ | Municipio del Distrito Metropolitano de Quito |
| MPDL | Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad |
| NELM | Nueva Economía de la Migración Laboral |
| NEM | Nuevos Estados Miembros |
| ODNA | Observatorio de la Niñez y Adolescencia |
| OEI | Organización de Estados Iberoamericanos |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| ONGD | Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo |
| OSAM | Organizaciones de Solidaridad para Asuntos Migratorios |

Lista de siglas y acrónimos

| | |
|-----------|--|
| PAI | Programa de Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado |
| PAU | Programa de Agricultura Urbana |
| PCME | Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero |
| PD | Partido Democrático (Italia) |
| PECI | Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración |
| PIB | Producto interno bruto |
| PNDHM | Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PREDESUR | Programa Regional para el Desarrollo del Sur |
| REMDH | Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme |
| RETTRANS | Retorno desde el Transnacionalismo |
| SDES | Secretaría de Desarrollo Social |
| SDMH | Sistema Distrital de Movilidad Humana |
| SDP | Partido Socialdemócrata Alemán |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social (México) |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SENAGUA | Secretaría Nacional del Agua |
| SENAMI | Secretaría Nacional del Migrante |
| SENESCYT | Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SJRM | Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes |
| SPD | Partido Socialdemócrata de Alemania |
| SIS | Seguro Integral de Salud |
| SUNAT | Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación |
| TLCAN | Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| UE | Unión Europea |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | United Nations Population Fund |
| VUPE | Ventanilla Única de Promoción del Empleo |

Primera parte.
Estado, migraciones y políticas de vinculación:
panorama general

1. Políticas diaspóricas en América Latina, entre el interés por el dinero y los cerebros¹

Joan Lacomba Vázquez

Leonardo Cristian Rodríguez Paradela

Introducción

La relación entre Estados y políticas diaspóricas ha adquirido en los últimos años un significativo interés para la investigación social, como lo demuestra el aumento de publicaciones y eventos científicos en la materia. Asimismo, el interés de los Estados por vincular a sus diásporas a través de políticas públicas también ha ido en ascenso, según la extensión y la importancia adquirida por las comunidades transnacionales de migrantes en numerosos ámbitos, bien sea en términos materiales o simbólicos (Levitt 2001; Østergaard-Nielsen 2003). Este nuevo escenario de vinculación entre Estados y diásporas coincide con las directrices de los organismos multilaterales para generar alianzas que refuercen la relación entre migración y desarrollo. Muestra de esta tendencia es el Diálogo Internacional sobre la Migración (2006), auspiciado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En su Informe nº 8 se destaca la necesidad de incorporar las migraciones en las políticas y planes de desarrollo, a fin de conseguir un mayor impacto de la migración en beneficio del desarrollo (OIM 2006). También está el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, impulsado por Naciones Unidas, que en 2006 planteó la cuestión central

1 Artículo enmarcado en el proyecto de investigación (I+D+I) “Diásporas y codesarrollo desde España. El papel de las asociaciones de inmigrantes en el desarrollo de sus países de origen”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2011-22686).

de cómo movilizar el capital social, humano, económico y cultural que incorporan las diásporas para promover el desarrollo.

El redescubrimiento del potencial que encierran las diásporas como fuente de desarrollo se ha convertido, pues, en un lugar común y espacio de intereses cruzados para organismos internacionales, Estados y organizaciones de la sociedad civil (incluidas las de la diáspora propiamente), así como para el mercado, a través de empresas y redes comerciales y financieras (Faist 2005). Para dimensionar este fenómeno, la OIM encuestó en 2005 a sus países miembros para conocer qué políticas mantenían en relación con sus diásporas y su participación en el desarrollo nacional. Al cuestionario, titulado “Políticas para convertir a la diáspora en agentes para el desarrollo”, respondieron un total de 49 países. Como resultado, el 74 % de los países encuestados afirmaron que cuentan con alguna estructura institucional especializada de vinculación con la diáspora (la gran mayoría de estas estructuras fueron creadas luego del año 2000) y el 92 % declaró que disponían de políticas y programas destinados a sus propias diásporas en el extranjero.² Igualmente, la investigación realizada por Gamlen et al. (2013), que analizó un total de 144 países para el período 1990-2010, detectó un considerable incremento de las instituciones nacionales vinculadas a las diásporas, cuyo número se habría sextuplicado aproximadamente.

En este artículo nos interesamos específicamente por el despliegue reciente de programas y acciones dirigidas por una serie de Estados para lograr atraer el capital económico e intelectual de sus comunidades de ciudadanos en el exterior. Observamos este proceso dentro de un marco más amplio, en el que las formas de vinculación con las diásporas pueden tomar numerosas modalidades (políticas laborales, políticas étnico-culturales, extensión de derechos, voto en el exterior...). Las preguntas generales son: ¿qué ha llevado a numerosos países latinoamericanos a poner en marcha tales dispositivos? y ¿en qué medida el contexto político y económico ha podido condicionar una respuesta diferente de los países frente al reto de la salida de una considerable parte de sus ciudadanos fuera de

² Ionescu (2006) desarrolló trabajos al respecto para la OIM.

su territorio nacional (Kuschminder y Hercog 2011)? Nuestra principal hipótesis es que en el contexto latinoamericano se han producido efectos de imitación –tal como señala Délano (2014)– en relación con la experiencia mexicana, pero que estos se han visto limitados por las diferencias en cuanto a los lugares de destino de la emigración y al carácter más o menos cualificado de los flujos, así como a las características de los propios Estados.

Para probar nuestra hipótesis tomamos seis casos de estudio significativos, tanto desde el punto de vista cuantitativo de sus flujos migratorios, como de las características heterogéneas de los momentos y direcciones, así como de las experiencias políticas vividas recientemente. Los casos son: Argentina y Chile, afectados por períodos de largas dictaduras en década pasadas y con una migración más cualificada; Colombia, Ecuador y Perú, en la región andina, con dinámicos procesos de apertura económica y cambio político, y con una migración laboral con notable presencia en Europa; y México en la región centroamericana, convertido en un referente de las políticas diaspóricas a nivel internacional,³ cuya migración se concentra fundamentalmente en los Estados Unidos. El análisis combina fuentes documentales, el acceso a los contenidos de los programas a través de los sitios oficiales de los organismos que los impulsan y la literatura especializada en la materia. Con estos recursos hemos tratado de reconstruir una panorámica de estas políticas desplegadas especialmente en la última década.

Para nuestra argumentación, en la primera parte del artículo situamos algunos elementos en torno al debate sobre estas políticas, así como su encaje en Latinoamérica; en segundo lugar, analizamos los programas que han vinculado dichas políticas con los procesos de desarrollo de cada uno de los seis países seleccionados. Finalmente realizamos un balance de las políticas y las comparamos para establecer una potencial tipología.

³ El caso de México ha sido estudiado en numerosos trabajos (Fitzgerald 2006; Smith 2003) y ha sido mostrado por Délano (2013) como el ejemplo que ha influenciado significativamente la experiencia de muchos países latinoamericanos.

Nota

Este capítulo se terminó de escribir en septiembre de 2014. Desde entonces hasta la fecha se han producido algunos hechos significativos que afectan a los países analizados. Entre los más relevantes: en Colombia se firmaron en 2016 los acuerdos de paz que dan por terminada en buen grado la violencia que vivió el país en las últimas décadas y han producido un nuevo horizonte de estabilidad, sin que ello haya cambiado por el momento la percepción de inseguridad entre su población; en Ecuador se produjo un cambio de presidencia en 2017 que ha abierto un escenario de confrontación con las transformaciones políticas iniciadas bajo los mandatos de Rafael Correa; en México hemos asistido a una nueva profundización del conflicto migratorio con los Estados Unidos, tras la llegada al poder de Donald Trump en 2016 y su propuesta de construcción de un nuevo muro fronterizo; en Perú también se ha generado una situación de inestabilidad política que ha lastrado algunos de los avances económicos; en cuanto a Argentina y Chile, los cambios políticos quizás no han generado tantas incertidumbres, pero sus procesos de desarrollo siguen siendo frágiles.

En conjunto, los seis países se han visto afectados progresivamente por una crisis económica internacional iniciada en 2008 en el Norte, pero que ha acabado por reducir las expectativas económicas de crecimiento del resto. Ello habría limitado, por un lado, los retornos de los migrantes a los países estudiados (pero también el retorno de sus remesas y sus competencias, al permanecer en los lugares de destino en condiciones de mayor precariedad) y, por otro, alimentado incluso nuevos flujos de emigración y remigración desde los países de origen, al no producirse mejoras sensibles y sostenidas en sus situaciones. Igualmente, pasados los años, podemos decir que buena parte de los programas puestos en marcha en los seis países en el marco de las nuevas políticas diaspóricas han mostrado pronto señales de agotamiento, sin haber dado en su mayor parte los resultados esperados, a falta de una evaluación profunda de los mismos.

Las políticas diaspóricas y América Latina

Los estudios sobre estas políticas han adquirido importancia dentro de la literatura migratoria, en especial con los aportes producidos desde la ciencia política (Smith 2003; Gamlen 2006; Délano 2014; Ragazzi 2014). En la mayor parte de países emisores de migrantes, la extensión de las políticas nacionales hacia la población en el exterior ha ido acompañada de una serie de debates en torno al origen, intencionalidad y modalidades migratorias.

En primer lugar, algunos autores (González Gutiérrez 2006; Iskander 2010) han destacado que las prácticas transnacionales de los migrantes han precedido la acción de los Estados y, en buena medida, han obligado a estos últimos a posicionarse –los *Estados creativos* a los que se refiere precisamente Iskander– en relación con las nuevas realidades generadas a partir de la movilidad de sus ciudadanos (remesas monetarias, sociales y conocimientos, o creación de asociaciones). En este sentido, González Gutiérrez afirma que:

Ante el surgimiento de las diásporas como actores internacionales, las autoridades de países de alta emigración se han visto obligadas a rediseñar su discurso y a transformar sus estructuras gubernamentales, con la finalidad de responder a la movilización de comunidades transnacionales con capacidad de acción en ambos lados de las fronteras (2006, 13).

En segundo lugar, la intencionalidad de los Estados ha generado toda clase de suspicacias sobre los intereses nacionales económicos, políticos o culturales a la hora de vincular a sus diásporas, o incluso de *controlarlas* en la terminología de Fitzgerald (2006). En cambio, Gamlen se ha distanciado de las explicaciones más convencionales y sostiene que “cada inmigrante es a la vez un emigrante vinculado a una sociedad y un Estado de origen”, por lo que “los Estados emisores pueden influir en esos vínculos incluso más allá de sus poderes coactivos territoriales, a través de una maquinaria que opera a escala transnacional dentro de la política global” (2009, 239-240).

En tercer lugar, otros autores se han centrado en mostrar cómo el tipo de posicionamientos y programas estatales varían (mayor o menor grado de democratización, intervencionismo, peso del paternalismo y nacionalismo), así como la historia y carácter de las propias diásporas (perfil político o económico, grado de calificación, momento y contexto en el que se originó la migración) (Ragazzi 2014).

Como resultado de esos debates se han formulado algunas tipologías que combinan motivaciones y modalidades de las políticas diaspóricas. Por ejemplo, el trabajo de Ragazzi (2014) ha permitido visualizar cinco tipos de Estados diferenciados por sus políticas: expatriado, cerrado, nación-global o gestor laboral y el Estado indiferente. Otra tipología se relaciona con los diferentes motivos que los habrían llevado a tratar de vincular a sus diásporas: razones instrumentales como la captación de remesas, razones étnico-culturales, o razones relacionadas con la política económica, en un contexto de creciente globalización. Al mismo tiempo, Gamlen nos ha proporcionado una tipología en torno a lo que en la literatura internacional se ha denominado *diaspora engagement policies*. En concreto, establece tres tipos de políticas: 1) de fomento de la capacidad del Estado para vincularse con sus diásporas, que incluye el desarrollo de instituciones para la gobernanza de esta población, así como mecanismos simbólicos de construcción de la nación (retórica inclusiva, promoción cultural, medios de comunicación, organización de conferencias y convenciones), y mecanismos de fortalecimiento institucional (órganos consultivos, organismos consulares, construcción de redes transnacionales, agencias a nivel ministerial, labores de monitoreo); 2) políticas de extensión de los derechos de las diásporas, que incluyen incorporación (doble nacionalidad, voto desde el exterior, representación parlamentaria, postulación para cargos) y reconocimiento de derechos civiles y sociales (protección del bienestar o servicios turísticos), y 3) políticas de fortalecimiento de los compromisos de las diásporas con el país de origen (inversiones, pagos obligatorios, zonas económicas especiales, captura de remesas y de la inversión extranjera, programas de transferencia de conocimientos, promoción de *lobbys* de expatriados) (Gamlen 2006, 5).

Este último tipo de políticas, aquellas que tratan de reforzar el compromiso de las diásporas con el país de origen a través de la captura e

inversión de las remesas y de la transferencia de conocimientos, han experimentado un incremento importante en la última década, en especial aquellas dirigidas al ámbito de las remesas, y constituyen el principal objeto de nuestro trabajo. Así, la encuesta de la OIM realizada en 2005 muestra cómo son más numerosos los países que facilitan las transferencias financieras (50 % aproximadamente), que los que han elaborado bases de datos sobre las competencias y especialidades de las diásporas (30 % aproximadamente) (OIM 2006, 232). En este sentido, América Latina no constituye una excepción, sino más bien al contrario, un exponente de la creciente implicación de los Estados para tratar de revincular a sus diásporas, en especial en el ámbito de los recursos económicos (remesas) y humanos (conocimientos). La propia OIM ya detectó en su estudio de 2007 que el 76 % de los países de América Latina y El Caribe afirmaba estar haciendo esfuerzos por integrar la migración en la agenda de desarrollo (OIM 2007, 17). Sin embargo, al tiempo que la mayor parte de los gobiernos admitía la importancia de las diásporas en el desarrollo, la propia OIM también destacó que la mayoría no destinaba los recursos, medios o políticas suficientes para atraer inversión o recursos de esta población (OIM 2007, 28).

En América Latina, y después de varias décadas de éxodo, principalmente hacia Estados Unidos y Europa, pero también dentro del mismo subcontinente, los Estados más afectados por un flujo tanto económico como político, en algunos casos, han dado un giro en su tratamiento de la emigración.

Tras la que se conoció como *década perdida*, América Latina experimentó crisis económicas y políticas cíclicas que se atenuaron en parte a comienzos del siglo XXI, con crecimientos económicos y procesos de desarrollo que han hecho pensar en un salto en la situación de la mayor parte de países, a pesar de las profundas desigualdades que persisten. En este nuevo contexto, algunos países incluso han visto un cambio en los flujos de emigración y su disminución significativa; así como una reinversión, para pasar a ser países receptores de migrantes de países vecinos, o incluso de países altamente desarrollados afectados por la crisis internacional (el caso de Ecuador, en relación con España).

Esta situación, desconocida en buena medida hasta ahora, coincidió en el tiempo con la crisis financiera vivida a partir de 2007 en buena parte de los países de destino de los migrantes latinoamericanos en América del Norte y Europa. Con la pérdida de oportunidades en los países de destino, muchos migrantes originarios de América Latina comenzaron a calibrar la opción del retorno. Los incentivos ofertados tanto por los países de destino, que han tratado de reducir el número de migrantes en un contexto de crisis, como por los países de origen, que han visto en sus migrantes un importante recurso en un contexto de desarrollo, han jugado un papel fundamental en los retornos. No obstante, las políticas puestas en marcha en los últimos años no solo deberían ser objeto de una lectura instrumental (por ejemplo, la búsqueda únicamente de las remesas), sino que se inscriben dentro de una nueva lógica con la que los Estados latinoamericanos tratan de mostrar su independencia y su nuevo papel como potencias emergentes. Dentro de este giro, los gobiernos han tratado de desplegar su propia agenda política y prioridades en relación con los modelos de desarrollo, de acuerdo con la hipótesis de la política económica manejada por Ragazzi (2014), así como la creciente iniciativa para no quedar relegados de los cambios regionales y globales.

El trabajo panorámico de Chiarelo titulado “Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú” constituye una buena muestra de las tendencias actuales en el subcontinente. La concertación y la coordinación entre los actores del Estado y de la sociedad civil, incluidos los migrantes, se han convertido en una prioridad en la agenda política y social de la mayor parte de países (Chiarelo 2013). Es más, como muestra el estudio llevado a cabo en 2007 por la Organización Internacional para las Migraciones en América Latina y el Caribe, el 94 % de los gobiernos de esos países afirma tener políticas y programas destinados a su propia diáspora (OIM 2007, 5).

La preocupación por la población en el exterior se ha incrementado significativamente en los últimos años, como lo demuestra la generación de un amplio abanico de políticas y programas dirigido a ellos, especialmente en la última década. Délano (2014) se ha referido a este fenómeno en tér-

minos de difusión de políticas de vinculación de la diáspora, e incluso de un cierto efecto de imitación.

En general, los intereses de los Estados por desarrollar políticas de vinculación con sus diásporas han oscilado entre la pretensión de captar sus remesas y aprovechar sus conocimientos. No pueden desligarse los intentos por ejercer un mayor control político sobre los migrantes al orientar su actividad organizativa o el voto, tal como nos muestran los trabajos de Laffleur (2011) sobre la incorporación de los migrantes en los procesos electorales nacionales de diferentes países, y muy especialmente en el caso de México.

Lógicamente, este giro tiene también sus implicaciones pues, tal como indica Waterbury,

cuando un Estado aumenta su compromiso con la diáspora, este proceso requiere una expansión de la comunidad política estatal nacional. Como mínimo, una mayor participación de la diáspora implica el reordenamiento de las prioridades de la política exterior, la redistribución de los fondos estatales y la reestructuración de las instituciones del gobierno para incluir a los organismos, comisiones o ministerios para administrar las nuevas políticas (Waterbury 2010, 143).

De este modo, los países que presentaremos a continuación crearon nuevas estructuras dirigidas a sus diásporas: en Chile, la Dirección de las Comunidades de Chile en el Exterior; en Colombia, la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior; en Ecuador, la Secretaría Nacional del Migrante;⁴ en México, el Instituto Nacional de Migraciones, y en Perú, la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior.

A excepción de México, que goza de una mayor tradición en este ámbito, la mayor parte de los planes y programas se encuentran todavía en sus inicios, por lo que resulta difícil evaluar sus resultados. Sí es posible mostrar las principales claves y analizar hacia dónde apuntan, en relación

⁴ Institución ya desaparecida; sus funciones han sido asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

con el tipo de vinculación que se trata de establecer entre los procesos migratorios y de desarrollo. La gran asignatura pendiente sigue siendo precisamente la conexión de las agendas migratorias con los planes nacionales de desarrollo.⁵

Las políticas diaspóricas, así como el conjunto de las políticas migratorias en la mayor parte de los países estudiados, apenas se conectan con los planes de desarrollo nacionales, o bien dichos países carecen de planes migratorios más amplios en los que encajarse. Tal como la OIM detectó en sus estudios “muchos países han formulado políticas o programas pro diásporas, pero que aún no han sido incorporados a los planes de desarrollo nacionales. Los gobiernos deben implantar políticas estatales globales para el desarrollo, enfocadas en la diáspora” (2007, 31). La ausencia de planes globales integrados en las políticas de desarrollo nacionales, junto con la escasa participación de los propios migrantes en el diseño de las políticas, sigue siendo uno de los principales limitantes. La tabla 1.1 muestra los indicadores económicos de los seis países sobre los que versa este artículo.

5 Por ejemplo, en Argentina, el “Plan nacional de desarrollo local y economía social” no contempla la dimensión migratoria ni la participación de la diáspora. En Chile, la “Agenda Chile País Desarrollado” tampoco contiene ninguna referencia a la migración ni a la diáspora chilena en el exterior. En Colombia, el “Plan nacional de desarrollo prosperidad para todos” establece la necesidad de facilitar el acceso a servicios financieros de colombianos en el exterior y de receptores de remesas, así como proveer información de costos y canales de envío de remesas y otros giros de migrantes. En Ecuador, el “Plan nacional de desarrollo humano para las migraciones” contiene toda una estrategia dedicada en exclusiva a conectar de modo integral la migración con el desarrollo del país. En México, el “Plan nacional de desarrollo 2013-2018” dedica un capítulo a la migración, y varios de sus ejes estratégicos hacen referencia a la misma. Por ejemplo se afirma que es necesario fortalecer la relación estrecha con las comunidades de origen mexicano y promover una mejor vinculación de los migrantes con sus redes de origen y sus familias (también se trabaja en la elaboración de un “Plan nacional de migración”). En Perú, el “Plan estratégico de desarrollo nacional Perú 2021” establece, entre sus estrategias, la necesidad de profundizar una política integral de gestión migratoria externa en defensa de los peruanos en el exterior. Se busca potenciar su contribución al desarrollo y promover su vinculación e identidad nacional.

Tabla 1.1. Principales indicadores por países

| | Argentina | Chile | Colombia | Ecuador | México | Perú |
|---------------------------------|-----------|-------|----------|---------|--------|-------|
| IDH (2012)* | 45 | 40 | 91 | 89 | 61 | 77 |
| Tasa de crecimiento (2013)** | 3 % | 4,1 % | 4,3 % | 4 % | 1,1 % | 5,8 % |
| Tasa de emigración 2000-2002*** | 1,6 % | 3,3 % | 3,9 % | 5,3 % | 9 % | 2,7 % |
| Remesas % PIB*** | 0,2 % | 0,0 % | 3 % | 6,9 % | 3 % | 1,9 % |
| Tasa de emigración terciaria*** | 2 % | 3,8 % | 5,8 % | 5,8 % | 6,5 % | 3 % |

*PNUD 2013.

**Banco Mundial 2014.⁶

***PNUD 2009.

Argentina. Reconstruir el sistema científico desde el exilio

La evolución de Argentina ha sido muy irregular en las últimas décadas debido a las crisis económicas y políticas recurrentes. Desde el retorno de la democracia, en el año 1983, el país ha debido recuperarse de la gestión de las dictaduras militares que dispararon la deuda externa, frenaron el desarrollo económico y científico, otrora elevado y notorio para la región. Ha sido un país típicamente de acogida, con una constitución que invitó a migrantes de todo el mundo “a habitar el suelo argentino”. Sin embargo, las dictaduras vividas en los años ochenta llevaron a buen número de argentinos calificados (intelectuales, artistas y científicos) al exilio. Tras los gobiernos de la década de los noventa, que se caracterizaron por medidas liberales que perjudicaron a una clase media en retroceso y debido a privatizaciones de todo servicio del Estado, sobrevino la crisis del año 2001.

6 Banco Mundial. Banco de Datos. Acceso el 30 de agosto de 2014. <http://databank.bancomundial.org/>

A partir de ahí comenzó una nueva movilización de personas a gran escala hacia varios países del mundo por razones económicas, pero que afectaron a sectores sociales y educativos. Los destinos fueron mayoritariamente los Estados Unidos y Chile, en América; y España e Italia, en Europa. También hay colonias numerosas de migrantes argentinos en Francia, Alemania y Gran Bretaña. Pese a ello, las remesas desde estos destinos nunca han sido decisivas para la economía argentina (un 0,2 % del PIB). Es más, Argentina experimenta, al igual que Chile, un flujo de remesas invertido hacia los países limítrofes, motivo por el cual no existen programas orientados hacia la inversión de las remesas.

El principal efecto de la emigración argentina ha sido, sobre todo, la fuga de cerebros, en especial hacia los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Aprovechando el período de crecimiento que benefició al país hacia fines de la década de 2000, Argentina inició una campaña de gran envergadura para repatriar talentos desde el extranjero a través del Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), declarado oficialmente como política de Estado. Desde su creación en 2008, el Programa, impulsado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, combina tres dimensiones: establecer vínculos con los científicos en el exterior, alentar la permanencia de los que se encuentran en el país y facilitar el retorno de los que desean regresar. Los principales objetivos son:

- difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior
- incrementar la vinculación entre investigadores argentinos residentes en el país y en el extranjero
- mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior
- desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior
- integrar a investigadores argentinos residentes en el exterior a las actividades del Programa de Atención a Áreas de Vacancia (PAV)
- involucrar al sector productivo del país, fundaciones y ONG.

Tabla 1.2. Modalidades de políticas diaspóricas en Argentina

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Planes/programas | Beneficiarios | Organismo |
|---|--|--|---|
| Planes globales | NO | | |
| Programas de remesas | NO | | |
| Programas de retorno | NO | | |
| Programas de emprendimiento | Fondos semilla para la vinculación internacional y la generación de empleo en Empresas de Base Tecnológica (EBT) | Emprendedores altamente especializados | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva |
| Programas de recuperación de talentos | Raíces | Científicos nacionales de alto nivel | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva |
| Otros programas | Becas postdoctorales | Investigadores nacionales | CONICET |

El Programa Raíces cuenta con una gran cantidad de modalidades de vinculación y líneas de acción financiadas, que atienden a sus múltiples objetivos:

- Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) que incluyan en el grupo responsable a un miembro del Programa Raíces
- base de datos con oferta de profesionales altamente calificados
- subsidios para el retorno de investigadores en el extranjero
- estadías en el país para investigadores que se encuentran en el exterior
- difusión de información laboral en el exterior
- convocatoria de proyectos para la creación de redes virtuales de investigadores
- convocatoria de proyectos de micro y pequeñas empresas con base tecnológica

- financiación de seminarios y encuentros para el intercambio de conocimientos
- proyectos de vinculación entre centros de investigación nacionales y extranjeros con presencia de ciudadanos argentinos
- enlace con empresarios y profesionales argentinos en el exterior
- vinculación de los cónyuges de investigadores retornados y vinculación de Empresas de Base Tecnológica (EBT) en el área de ingenierías.

La implementación del Programa Raíces logró hasta 2014 el retorno de un millar de investigadores argentinos y se ha convertido en el pilar de la política del Estado para recuperar los cerebros fugados a lo largo de las últimas décadas. En paralelo, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), como organismo superior de investigación existente desde 1950, mantiene su propio plan para el retorno de científicos a través de la convocatoria de becas internas posdoctorales para la reinserción de investigadores en el exterior, tanto en el sector público como privado.

Todos estos instrumentos han permitido mantener una oferta amplia para fortalecer el sistema nacional de ciencia y tecnología, y se ha recuperado una parte del talento que el país no pudo retener por motivos políticos, primero, y económicos, más tarde. Aún está por verse cuál será el efecto de esta nueva política en relación con el desarrollo del país, en un marco en que persiste la inestabilidad económica y social.

Chile. La apuesta por la reparación y captación de talentos

Con el nivel de desarrollo humano más alto entre los países latinoamericanos presentados aquí, y con una de las tasas de emigración más bajas, Chile se ha caracterizado por tener una diáspora vinculada a la experiencia del exilio político, como resultado de las sucesivas dictaduras, así como por haberse convertido en país receptor, al acoger una migración de países del entorno, como Bolivia. El retorno a la vida democrática, en 1990, permitió que el país pudiera entrar en una dinámica económica de crecimiento, pese a los problemas redistributivos que aún existen.

Con un perfil migratorio sustancialmente distinto (baja emigración y de carácter más cualificado), la mayor parte de la población chilena en el exterior se encuentra en Argentina, mientras que el resto se ha dirigido a otros destinos como Estados Unidos, Canadá, Australia, Suecia, así como a países de Europa como España, Francia y Alemania, en menor medida. En los últimos años, Chile se ha convertido en un país receptor de inmigración: los llegados desde el exterior pasaron del 0,80 % de la población total, en 1992, al 2,04 % según el censo de 2012. El país se ha visto obligado a modificar las leyes inmigratorias que se remontan a las décadas de los sesenta y setenta, cuando el país se centraba más en la seguridad interna y la vigilancia de quienes ingresaban a territorio chileno, que en facilitar la adaptación a la vida en el país de recepción.

Del mismo modo, Chile nunca se caracterizó por ser destino de un gran volumen de remesas enviadas por connacionales. Al contrario, ha pasado a convertirse en emisor de remesas por parte de los inmigrantes asentados, en dirección hacia Bolivia, Perú o Colombia, e incluso España, en la etapa más reciente de crisis. Por este motivo, las políticas diaspóricas del Estado chileno se han centrado especialmente en el retorno de talentos, a través de los organismos responsables de la actividad científica del país, como la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), en lugar de canalizarlo con los organismos de migración, como la Dirección de las Comunidades de Chile en el Exterior (DICOEX) del Ministerio de Relaciones Exteriores. En cambio, DICOEX sí mantiene una serie de programas de carácter social en relación con los chilenos en el exterior.

La prioridad de Chile es el retorno y la reintegración de científicos a las universidades y centros de investigación, para lo cual se creó en 2009 el “Programa de atracción e inserción de capital humano avanzado” (PAI). El ambicioso programa cuenta con tres líneas para captar, sobre todo, doctores titulados en universidades extranjeras:

- 1) Facilitar las estancias de investigadores de alto nivel del extranjero en centros chilenos para promover el intercambio de conocimientos y la creación de redes.

Tabla 1.3. Modalidades de políticas diaspóricas en Chile

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Programa | Beneficiarios | Organismo |
|---|--|--|-----------|
| Planes globales | NO | | |
| Programas de remesas | NO | | |
| Programas de retorno | NO | | |
| Programas de emprendimiento | NO | | |
| Programas de recuperación de talentos | Programa de atracción e inserción de capital humano avanzado | Científicos nacionales y extranjeros de alto nivel | CONICYT |
| Otros programas | Revisitando Chile: identidad e historia | Mayores en el exterior | DICOEX |
| | Chile sigue contigo | Ciudadanos chilenos en el exterior | |
| | Fondo concursable de apoyo complementario a proyectos de asociaciones de chilenos en el exterior | Asociaciones de migrantes | |

- 2) Financiar proyectos que fomenten la vinculación entre el sector productivo y la academia, mediante la participación de doctores y tesis dentro de proyectos de investigación, desarrollo e innovación vinculados a empresas y centros tecnológicos;
- 3) Inserción en la academia, con dos instrumentos diferenciados: Inserción de Capital Humano Avanzado en la Academia (subsidió a instituciones académicas, centros e institutos de investigación para que contraten a nuevos investigadores) y Apoyo al Retorno de Investigadores

desde el extranjero (incentiva el regreso de investigadores de excelencia doctorados en el extranjero, financiando sus proyectos de investigación en instituciones nacionales).

La apuesta de las políticas diaspóricas chilenas pasa claramente por construir un sistema de vinculación con sus talentos en el exterior, a fin de integrarlos en el sistema científico y productivo del país, en un momento en el que Chile experimenta un importante crecimiento económico y ciertas mejoras sociales.⁷ Al mismo tiempo, y como parte de una política de reparación de los daños políticos causados en el pasado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de DICOEX y el portal Chile Somos Todos, ofrece una serie de programas de carácter social y cultural para revincular a la diáspora con el país de origen, pero deja al margen las cuestiones relativas a las transferencias de remesas o el emprendimiento.

Colombia. La diáspora y la esperanza del cierre del conflicto civil

La migración colombiana y la conformación de su diáspora en el exterior no pueden entenderse al margen de las consecuencias del largo conflicto que afecta al país y su incidencia en la desestabilización en todos los órdenes y la merma de sus posibilidades de desarrollo. La mezcla de una migración política y una económica –difíciles en muchos casos de deslindar– ha actuado hace décadas en el país (la tasa de emigración 2000-2002 era del 3,9 %). A ello se han sumado otros elementos, como el terremoto que afectó al llamado eje cafetero colombiano en enero de 1999, y que provocó la salida de gran número de personas, principalmente a España, pero también a Estados Unidos y países vecinos como Ecuador. Sin embargo, y pese a que la situación de inestabilidad interna no descendió, pues incrementó la inseguridad ciudadana y el narcotráfico, el país experimentó cambios políticos y económicos que permitieron hablar de un cierto despegue.

⁷ A diferencia de Argentina y Colombia, Chile y Ecuador no han restringido la captación de talentos a los nacionales residentes en el exterior, y han mantenido así políticas de mayor apertura en relación tanto con la propia diáspora como con otras diásporas internacionales.

Entre estos cambios políticos, se observó una nueva actuación del Estado colombiano respecto a su diáspora (Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que otorgó el voto a los residentes en el exterior, desde los años sesenta). En primer lugar, se desarrollaron políticas y leyes, impulsadas por los Ministerios del Exterior y de Educación, para promover el desarrollo del país al considerar a compatriotas colombianos en el exterior como motor para el avance. Como contexto, las remesas de los migrantes han adquirido un creciente valor para la economía nacional: 3 % del PIB (PNUD 2009). Pese a ello, no existe un programa estatal específico para la recepción e inversión de remesas, y han sido los programas de carácter internacional impulsados por organismos internacionales como la OIM o entidades no gubernamentales los que realizan esta labor.

El principal instrumento de la política diaspórica del Estado colombiano es el programa Colombia Nos Une para los colombianos en el exterior, que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y su Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior. Este programa se inscribe en un nuevo proyecto de país, al tratar de aprovechar la coyuntura económica positiva para la región, así como el potencial relacional de la diáspora colombiana para lograr una mayor proyección hacia el resto del mundo; se encuentra vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

Colombia Nos Une tiene como principal finalidad vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos participativos de las políticas públicas desarrolladas por el Estado. El programa, que depende de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, cuenta con los siguientes ejes: la mejora de la calidad de vida en el exterior y el fortalecimiento de la comunidad; el acompañamiento a los migrantes que retornen; la gestión y el logro de una ordenada salida de colombianos al exterior; identificación y establecimiento de contacto con los colombianos residentes en el exterior que se distinguen por sus logros como empresarios, académicos o artistas, y la vinculación entre colombianos en diferentes partes del mundo.

Además del programa Colombia Nos Une, el Ministerio de Relaciones Exteriores también impulsa el Plan de Retorno Positivo. Este ha sido pues-

to en práctica desde el año 2009, en coincidencia con la crisis económica en buena parte de los países de destino de los migrantes, y orienta a quienes regresan al país en situación de vulnerabilidad mediante una atención inmediata al momento de retornar y una posterior guía en el ámbito laboral o sector productivo. El Plan implica a las administraciones a nivel nacional, regional y departamental, así como a empresas del sector público y privado. Los beneficiarios en 2009 fueron 274 y en 2011, 1319.

Una tercera forma de actuación del gobierno de Colombia por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores fue la puesta en funcionamiento del Programa de retorno productivo de colombianos emprendedores desde España. Se suscribió un acuerdo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública asociada al Ministerio de Trabajo, y con la Fundación Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de la Empresa (IN-CYDE) de España. De esta manera, se brinda formación y asesoramiento a quienes retornan, con capacidad de encarar su regreso a Colombia. Luego de recibir la formación para iniciar proyectos económicos, y una vez retornados, los emprendedores pueden acceder a las convocatorias del SENA y su Fondo Emprender para obtener financiación en sus proyectos personales.

Tabla 1.4. Modalidades de políticas diaspóricas en Colombia

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Plan/programa | Beneficiarios | Organismo |
|---|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Planes globales | Colombia Nos Une | Colombianos en el exterior | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Programas de remesas | NO | | |
| Programas de retorno | Plan de Retorno Positivo | Migrantes individuales | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Programas de emprendimiento | Programa de retorno productivo de colombianos emprendedores | Migrantes individuales en España | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Programas de recuperación de talentos | Es tiempo de volver | Científicos nacionales de alto nivel | Ministerio de Educación |
| Otros programas | Red CALDAS | Académicos nacionales en el exterior | Colciencias |

A través de este sistema se habrían beneficiado más de 300 colombianos residentes en España.

Finalmente, en 2014 se lanzó la convocatoria del programa Es tiempo de volver, a cargo del Ministerio de Educación a través del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias). En este caso se trata de paliar los efectos de la fuga de cerebros producida en las últimas décadas. Se busca recobrar tanto los talentos que abandonaron el país como atraer a jóvenes colombianos formados íntegramente en el exterior. La búsqueda de capacidades, en este caso, está orientada en forma exclusiva a personal de formación científica de nacionalidad colombiana. El plan de retorno de profesionales se realiza con base en una demanda del sector público (universidades y dependencias del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) y privado (empresas). Se centra en científicos y profesionales con doctorado, capaces de trabajar en ámbitos académicos y empresariales, que reciben salarios muy por encima de los estándares nacionales.⁸

Con una dependencia mucho menor de las remesas monetarias que otros países latinoamericanos, la política colombiana combina la captación de inversiones con la de cerebros; sitúa ambas dentro de una estrategia de desarrollo a mediano plazo, basada en el conocimiento y su integración con los sectores productivos. Al mismo tiempo, la nueva política diaspórica del Estado colombiano trata de buscar puntos de encuentro para borrar las fracturas aún existentes, como muestra el simbolismo de los nombres de muchos de sus programas, que apelan a la unión o al reencuentro.

Ecuador. El Estado constructor de un nuevo modelo de desarrollo y migración

Ecuador es quizás el país de América Latina que más ha progresado en la construcción de una política migratoria integral, vinculada a un nuevo modelo de desarrollo económico y social enmarcado dentro del Plan

⁸ Las condiciones del programa generaron cierta polémica entre los científicos locales. Ver “Un programa de repatriación que genera polémica. ¿Tiene nacionalidad la ciencia?”, *El Espectador*, 5 de julio de 2014.

Nacional del Buen Vivir. Ha avanzado tanto como país de emigración como de inmigración, y tanto de alcance interior como hacia el exterior, y es visto por ello como un referente en la materia. Tras la “estampida migratoria ecuatoriana” (Ramírez y Ramírez 2005), que llevó principalmente a Estados Unidos y España a varios centenares de miles de ciudadanos tras la crisis económica asociada al proceso de dolarización, el país experimentó una notable mejora de sus indicadores económicos y sociales que favorecieron el regreso de buena parte de los ecuatorianos en el exterior, así como la llegada de migrantes de otros países en busca de oportunidades. Al mismo tiempo, las mejoras en la situación nacional también coincidieron con la crisis económica en buena parte de los países de destino de los migrantes ecuatorianos, lo que sin duda multiplicó la escala del retorno.

En este contexto, el Estado ecuatoriano trabajó en una nueva política, que inicialmente se dirigió a defender los derechos fundamentales del emigrado en el exterior y a facilitar las condiciones que llevarán a mantener los lazos con la cultura de origen (Araujo y Eguiguren 2009). Sin embargo, esta política se amplió para dar respuesta a las cuestiones relacionadas con el retorno y la inversión productiva, así como la captación de talentos.

El programa estrella de esta nueva política diaspórica fue el plan de retorno Bienvenid@s a Casa, impulsado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). El programa se insertó dentro del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM) 2007-2010. Allí se estableció el compromiso del Estado ecuatoriano para trabajar por el regreso de compatriotas que se encuentren en situación de retornar a su país. Sobre la base del trabajo previo (ya funcionaba una Dirección de Apoyo a Ecuatorianos en el Exterior, que fue absorbida por la SENAMI en 2007), se establecieron los mecanismos para el “retorno físico”, así como para mantener los vínculos culturales de aquellos que permanecen en el exterior mediante el programa Vínculos.

El propio PNDHM 2007-2010 incluyó varios ejes al respecto: el reconocimiento de los derechos de los migrantes como personas; facilitar a

las personas los medios para realizarse con base en su libertad de elección para conseguir un mejor nivel de vida; la creación de condiciones apropiadas para el retorno, que además de ser voluntario, debe ser digno y sostenible. El Plan contempló la necesidad de un retorno coordinado con las autoridades, así como el aprovechamiento de la coyuntura económica positiva que favoreció la inversión en emprendimientos que necesitaran de profesionales capacitados. De este modo, se pusieron en marcha toda una serie de acciones como la Banca del Migrante (destinada a ofrecer crédito a los migrantes retornados), el Fondo Cucayo (creado para arrancar emprendimientos de migrantes retornados) o el programa Prometeo (dirigido a facilitar el retorno de talentos y promover la captación de investigadores de alto nivel, tanto nacionales como extranjeros, para reforzar el sistema nacional de ciencia y tecnología).

Tabla 1.5. Modalidades de políticas diaspóricas en Ecuador

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Plan/programa | Beneficiarios | Organismo |
|---|---|---|---|
| Planes globales | Plan nacional de desarrollo humano para las migraciones | Población y migrantes | Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación |
| Programas de remesas | NO | | |
| Programas de retorno | Bienvenido a Casa | Migrantes individuales y familias | Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana |
| Programas de emprendimiento | Fondo Cucayo | Migrantes individuales | Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana |
| Programas de recuperación de talentos | Prometeo | Investigadores nacionales y extranjeros de alto nivel | Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación |
| Otros programas | Banca del Migrante Vínculos | Migrantes y sus familias Migrantes individuales | Ministerio de Economía y Finanzas Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana |

La Banca del Migrante Ecuatoriano brinda crédito tanto a migrantes retornados, como a aquellos en el exterior que se encuentran unidos a su familia de origen a través de algún emprendimiento en Ecuador. Los créditos hipotecarios pueden servir para proyectos productivos, para instalación de comercios o prestación de servicios, o para ampliación o remodelación de vivienda. La Banca se creó con el objetivo de facilitar la compra de deudas de migrantes para evitar de esta manera que el inmigrante quede cautivo en el país de destino de aparatos de crédito usurario o especulativo. El denominado Programa de incentivos y orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva contempló alicientes económicos concretos para el emprendimiento a través del Fondo Concursable El Cucayo.⁹ A diferencia del mexicano 3x1, con una dimensión más colectiva, el Fondo cucayo priorizó las inversiones productivas individuales para un mejor aprovechamiento de las remesas. Sin embargo, al igual que Colombia, Ecuador no ha desarrollado un programa específico en relación con la transferencia de remesas, al margen del emprendimiento.

Estamos pues ante el diseño de una compleja y ambiciosa estructura de política pública dirigida a la diáspora, cuyo impacto habrá que evaluar, pero que supone un cambio de modelo por el que se interesan ya otros países afectados por la migración a gran escala. Dicho cambio no puede desligarse de la apuesta gubernamental por refundar las bases políticas y económicas del Estado, para lo cual se han desplegando nuevas formas de gobernanza y un nuevo enfoque en la concepción del desarrollo. A partir del reconocimiento del derecho a la libre movilidad y, en consecuencia, tanto a migrar como a retornar, el Estado ecuatoriano ha diseñado un nuevo marco político que reconoce abiertamente el papel de la migración en el desarrollo del país, así como las nuevas realidades asociadas a la movilidad como el carácter transnacional de los flujos.

⁹ El Fondo Cucayo fue presentado como uno de los dispositivos estrella de los planes de retorno y la nueva política del Estado ecuatoriano; sin embargo, tras un período de cuatro años de implementación (entre 2009 y 2013), quedó en suspenso y en la actualidad se encuentra sometido a un proceso de evaluación para decidir sobre su eventual continuidad.

México. El Estado omnipresente en la diáspora

La migración de los mexicanos a lo largo de décadas, así como las políticas puestas en marcha desde las instancias gubernamentales, no pueden entenderse al margen de la vecindad con los Estados Unidos (Smith 2003) y las características propias del Estado en México (Fitzgerald 2006). Respecto a las relaciones con los Estados Unidos, hay que destacar el efecto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque tras veinte años de vigencia no se haya visto reducida de forma definitiva la brecha que lo separa del país limítrofe del norte y que alimenta en buena medida el flujo migratorio. Así, la libre circulación de bienes y servicios sigue chocando con las restricciones a la libre circulación de personas, con el consecuente problema de la migración indocumentada y la posición de México como proveedor de mano de obra barata para su gran vecino del norte. Todo esto ha impedido al primero beneficiarse de una mejora más clara de sus índices de desarrollo, pese a ciertos avances macroeconómicos. En cuanto al Estado mexicano, hay que destacar su tradicional forma patrimonialista y paternalista, que ha dado pie a una intensa política de encuadramiento de la diáspora, tanto en términos económicos como ideológicos. Este papel ha descansado principalmente en la acción del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, reconvertido posteriormente en el Instituto Nacional de Migraciones.¹⁰

La dimensión de la migración de mexicanos a los Estados Unidos ha alcanzado uno de los mayores volúmenes a nivel mundial. Entre 1980 y 2003 el número de mexicanos residentes en Estados Unidos aumentó de 2,2 a 9,9 millones de personas. Sobre el mismo cálculo del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que el número, si se incluye a hijos de mexicanos nacidos en ese país, se eleva a 27 millones. Igualmente, las remesas alcanzaron cifras muy altas, solo moderadas por el volumen total de población del país. En términos absolutos, México es el mayor receptor de remesas a nivel mundial, lo que las convierte en una nueva

¹⁰ Carlos González Gutiérrez aborda el tema muy particularmente en el libro *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes* (2006).

fuerza tanto macroeconómica (en 2001 ayudaron a reducir el déficit de la balanza de pagos en un 27 %) como con capacidad de impacto social en las comunidades de origen (en 2004 el CONAPO indicaba que las remesas representaban más de la mitad de los ingresos monetarios en hogares rurales) (Unger 2006).

El elevado monto de las remesas en la economía mexicana ha sido el principal factor para trazar estrategias para su orientación y mejor empleo.¹¹ Todo comenzó cuando se cruzaron la intención de los migrantes de participar en proyectos de desarrollo colaborando con su capital –involucrados de forma individual o colectiva–, con un Estado mexicano con intención de coordinar esfuerzos para modificar la realidad de las comunidades de origen de los migrantes. El papel de las asociaciones de migrantes mexicanos o clubes existentes en los Estados Unidos jugó para ello un papel fundamental, al haberse interesado por el desarrollo de sus lugares de origen (Escala 2014). Nos situamos así en los inicios del 2x1 en el Estado de Zacatecas, el primero que puso en práctica la idea de completar la aportación de las asociaciones de migrantes con la del Estado federativo y el Estado central. Por cada dólar enviado por el migrante, los dos niveles administrativos mexicanos aportan dos más.

Esta primera experiencia adquirió una mayor envergadura de la mano de la administración central mexicana, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependiente del Gobierno de la República. El nuevo programa 3x1 incorporó como actores, además de los clubes y asociaciones, a las federaciones que agruparan al menos cinco clubes de migrantes y se encontraran registradas consularmente. Todos estos requisitos apuntan a la emergencia de un nuevo actor político que ha de posicionarse en relación con el Estado mexicano y, sobre todo, este último respecto a las nuevas entidades que entran en la escena del desarrollo.

El objetivo del programa es el desarrollo de las comunidades elegidas por los propios clubes y federaciones. Esto supone llevar adelante proyectos de infraestructura social y equipamientos, servicios comunitarios y proyectos de tipo productivo. La infraestructura incluye dotación de agua,

¹¹ El impacto de las remesas en México ha sido objeto de numerosos estudios. Véase Moctezuma 2002; Canales 2006; García Zamora 2007.

drenaje, alcantarillado, electrificación, construcción de aulas para educación o deportes, o espacios o estructuras para servicios de salud, caminos, puentes y carreteras, calles, parques o plazas para soporte de la urbanización, saneamiento ambiental o cuidado de espacios naturales. Los servicios comunitarios comprenden becas educativas, cultura y recreación, y desarrollo social comunitario. Los proyectos productivos son de tres tipos po-

Tabla 1.6. Modalidades de políticas diaspóricas en México

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Plan/programa | Beneficiarios | Organismo |
|---|---|--|--|
| Planes globales | Plan Nacional de Migración (en elaboración) | Migrantes | Gobierno de la República |
| Programas de remesas | 3x1 | Asociaciones de Migrantes | Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) |
| Programas de retorno | NO | | |
| Programas de emprendimiento | NO | | |
| Programas de recuperación de talentos | Repatriación de ex becarios | Investigadores nacionales en el extranjero | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) |
| Otros programas | Paisano | Migrantes que viajan al país de origen | Instituto de los Mexicanos en el Exterior |
| | Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) | Asociaciones de migrantes | Secretaría de Relaciones Exteriores |
| | Mi casa en México | Migrantes y sus familias | Instituto de los Mexicanos en el Exterior |
| | Plaza Comunitaria | Migrantes individuales | Instituto de los Mexicanos en el Exterior |

sibles: comunitarios, que beneficien al menos a cinco familias, familiares, que beneficien de dos a cuatro familias, o individuales.

El programa generó también una nueva estructura de gestión, de modo que la selección de los diferentes proyectos la determina un órgano colegiado que se denomina Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM), con participación de los migrantes, el Gobierno de la República, los gobiernos estatales y municipales. Para asegurar el equilibrio y la transparencia, los proyectos son revisados y evaluados, antes de su presentación al COVAM, por un Subcomité Técnico Valuador de Proyectos Productivos. La puesta en marcha de todo este nuevo aparato ha implicado gestar nuevas relaciones políticas y la gestión de intereses diversos entre los diferentes agentes. Por ello, este proceso innovador no ha estado exento de críticas (Moctezuma 2002) y se han señalado numerosas limitaciones, como la superposición de competencias y las disputas entre los diferentes niveles de gobierno (Fitzgerald 2006).¹² La idea de que el desarrollo local llegaría de la mano de la transparencia, con un gobierno más eficiente y una mayor participación social de la comunidad, incluidos los propios migrantes, se ha visto cuestionada en muchos casos (Burgess 2005).

En cuanto a la fuga de cerebros, México facilita el retorno permanente de sus nacionales altamente calificados a través del programa de Repatriación de ex becarios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con el objetivo de que investigadores y docentes de alto nivel en universidades extranjeras puedan regresar al país para contribuir a su desarrollo. Además, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior cuenta con sus propios programas de becas y acción cultural en el exterior, con iniciativas como el programa Plaza Comunitaria para garantizar la oferta educativa a los mexicanos residentes en los Estados Unidos.

Con una larga historia migratoria y de elaboración de políticas públicas diaspóricas, el caso mexicano ha servido de referente fundamental para otros países latinoamericanos que han tratado de replicarlo. Fuera de América Latina, se ha atendido especialmente al éxito de dispositivos como el programa “3x1” en países como Filipinas, Marruecos o Somalia (Délano 2014).

¹² Algunos estados, como Michoacán o Zacatecas, incluso han puesto en marcha sus propios programas.

Perú. De las políticas neoliberales al interés estatal por la diáspora

Con uno de los crecimientos económicos más elevados de América Latina, y tras haber logrado pacificar los conflictos armados internos de décadas pasadas, la emigración desde Perú se ha ralentizado en los últimos años, en la medida en que ha desaparecido parte de la inestabilidad que empujó una migración tanto económica como política. Su migración internacional, mucho más diversificada que la de otros países vecinos,¹³ también registró un relativo retorno, en especial desde España e Italia. En este nuevo contexto, Perú ha experimentado un importante giro en su relación con su diáspora en el exterior. Esta no puede desvincularse de una política de mayor carácter intervencionista, a diferencia de los gobiernos de profundo corte neoliberal de comienzos de siglo. La creación de la Subsecretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, dependiente del Ministerio de Exteriores, sería su máximo exponente.

El *Perfil Migratorio del Perú 2012*, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), da cuenta del cambio operado en el Gobierno peruano por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores, al intentar desarrollar políticas de vinculación de sus connacionales, simbolizadas en el establecimiento del 18 de octubre como “día de los peruanos que viven en el exterior”. Las iniciativas puestas en marcha desde 2006 contemplan programas de educación a distancia y vinculación cultural, programas sobre uso productivo de remesas, creación de microempresas y acceso a créditos. En 2014 se creó la Ley de Reinserción Económica y Social para el Inmigrante Retornado y se planteó la necesidad de crear una ventanilla única, ante la dispersión de organismos intervinientes (en realidad, son más de veinte entidades públicas y múltiples organizaciones de la sociedad civil las que tienen incidencia en este ámbito).

Las ventajas de la nueva ley se traducen en la atención a través de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE), el reconocimiento de títulos obtenidos en el exterior, la solicitud de becas de estudio, infor-

13 La mayor parte de la migración se ha dirigido a los Estados Unidos en un 31,5 %, a España en un 16,0 % y Argentina en un 14,3 %. Otros destinos importantes son Chile (8,8 %), Italia (10,1 %) y Japón (4,1 %).

Tabla 1.7. Modalidades de políticas diaspóricas en Perú

| Mecanismos de participación en el desarrollo del país de origen | Plan/programa | Beneficiarios | Organismo |
|---|--|--------------------------------------|---|
| Planes globales | NO | | |
| Programas de remesas | Solidaridad con mi pueblo | Asociaciones de migrantes | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| | Programa Remesas Familiares | Familias migrantes | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Programas de retorno | Ley de incentivos migratorios | Migrantes individuales | Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) |
| Programas de emprendimiento | Ley de reinserción económica y social para el inmigrante retornado | Migrantes individuales | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Programas de recuperación de talentos | Concurso de repatriación de investigadores peruanos | Científicos nacionales de alto nivel | Fondo para la Innovación Ciencia y Tecnología (Fincyt) |
| Otros programas | Mi vivienda | Familiares de migrantes | Ministerio de Vivienda y Construcción |

mación para pasar a formar parte del sistema semicontributivo del Seguro Integral de Salud (SIS), la orientación para el acceso a la vivienda, así como posibilidad de acceso a programas sociales y subsidios dirigidos a paliar situaciones de vulnerabilidad social. Como en el caso ecuatoriano, se facilita el ingreso de bienes sin afectación arancelaria, menaje de hogar, vehículo y bienes de capital a ser utilizados en la profesión o actividad empresarial; se debe presentar para este último caso un proyecto a desarrollar.

En el ámbito de las remesas y su inversión productiva, Perú puso en marcha en 2003 el programa Solidaridad con mi pueblo, a semejanza del programa mexicano 3x1. El programa permite que las asociaciones de peruanos en el exterior puedan contribuir a realizar mejoras de las infraestructuras en sus comunidades de origen con montos de hasta tres mil dólares. Un segundo programa, el denominado Remesas Familiares, tiene como objetivo facilitar y reducir el coste del envío de remesas a través de canales formales. Igualmente el programa Mi vivienda ofrece la posibilidad de que la familia del migrante

en Perú adquiriera una vivienda propia a partir de ingresos procedentes de remesas, ofreciendo condiciones favorables para su compra o edificación.

En el plano de la recuperación de talentos también se han desplegado nuevos dispositivos, tras un largo período en que Perú sufrió la fuga de cerebros (según estimaciones del año 2010, aproximadamente el 40 % de graduados de medicina de universidades públicas y casi el 70 % de las privadas dejaba el país). En Perú se ha trabajado en la construcción de una base de datos de titulados en el exterior. El Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (Fincyt) oferta becas para la reinserción de investigadores peruanos y ha abierto una convocatoria de investigadores peruanos en el extranjero, para estancias cortas. Asimismo, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (COCYNTec) ofrece incentivos para el retorno de científicos.

En conjunto, la política diaspórica de Perú guarda fuertes paralelismos con la política pública mexicana, tanto en cuanto al tipo de programas implementados como al tipo de relaciones establecidas con la diáspora, de modo que no solo se trata de lograr su implicación en el desarrollo económico y social del país, sino también de establecer un vínculo de identificación entre los migrantes en el exterior y las políticas nacionales.

Conclusiones

Tras revisar las principales políticas diaspóricas desplegadas por los seis países latinoamericanos seleccionados en los terrenos de las remesas y las inversiones (el dinero) y los talentos y conocimientos (los cerebros), podemos concluir que los contextos nacionales han jugado un papel clave en la definición de dichas políticas.¹⁴ No obstante, estas no pueden desligarse de dinámicas globales de carácter económico (creciente integración económica regional e internacional) y político (incidencia tanto de directrices de organismos supranacionales, como competencia entre Estados) (Délano 2014).

¹⁴ El trabajo comparativo sobre Brasil, Colombia, Perú y Uruguay, realizado por Moraes et al. (2009) también pone especial énfasis en la cuestión del contexto.

Por países, México ha contado con la particularidad de tener concentrada su migración prácticamente en un único país, Estados Unidos, lo que le habría permitido construir una política diaspórica más sólida y homogénea. En el resto de casos la migración está mucho más diversificada. Argentina y Chile han contado con una migración de perfil político y más cualificada asentada en países con altos niveles de desarrollo. Esto no ocurre en Colombia, Ecuador y Perú, donde es mucho mayor el peso de la migración laboral no cualificada repartida entre Europa y Estados Unidos, pero también en otros países con niveles medios de desarrollo.

De forma genérica, Colombia, y en especial Ecuador, representan a los Estados con políticas más equilibradas para recuperar los recursos económicos y humanos de la migración e integrarlos en el desarrollo del país. Los dos países han diseñado planes globales que conectan la migración con el desarrollo, y han puesto en marcha dispositivos en diferentes ámbitos, pero ambos han dejado de lado la canalización de las remesas de una forma dirigida. Por su parte, México y Perú son los Estados más intervencionistas, donde los dispositivos diaspóricos adquieren una mayor dimensión política; ambos han incorporado a las asociaciones de migrantes como actores de las nuevas políticas. México, en particular, es el exponente de un Estado fuerte que trata de mantener un vínculo denso con su diáspora, estableciendo para ello incluso dispositivos que han sido criticados por sus efectos clientelares. Perú ha parecido seguir la senda mexicana, tanto en cuanto al tipo de programas como a su nexo político con la diáspora. En cuanto a Argentina y Chile, representan un modelo bien diferente de políticas diaspóricas, en el que se prioriza la recuperación de talentos y la incorporación de investigadores de alto nivel en el sistema productivo y científico. Son al mismo tiempo, los dos países con una menor tasa de emigración terciaria y con menor dependencia de las remesas de los migrantes. Del mismo modo, los dos países han tratado de dar a sus políticas diaspóricas –sobre todo en el caso chileno¹⁵– el carácter de políticas de reparación tras los períodos dictatoriales vividos en ambos países (también Colombia ha dado un tono reconciliatorio a

¹⁵ Véase el portal para la diáspora chilena www.chilesomostodos.gov.cl

algunos de sus programas, tras vivir la fractura operada por el conflicto armado interno).

Pese al interés declarado por captar las remesas de los migrantes, la mayor parte de los Estados no han desarrollado dispositivos de inversión individual (Ecuador ha puesto en marcha un programa de emprendimiento, el Fondo Cucayo, pero no es un programa dirigido realmente a la inversión de remesas). Por otra parte, los programas de retorno pueden afectar la recepción de remesas, al privar al país de los potenciales sujetos de los envíos, por lo que su puesta en marcha tampoco ha sido apoyada plenamente. Ecuador sí cuenta con un plan de retorno para migrantes económicos, lo que conecta con la intención estatal de reducir la dependencia exterior en los nuevos esquemas de desarrollo. En cambio, las políticas diaspóricas dirigidas a captar o recuperar el capital humano han tenido un mayor recorrido en los últimos años. Pese a su elevado coste, todos los Estados estudiados han visto en la incorporación de talentos al sistema científico y productivo nacional como la estrategia más duradera para alcanzar mayores cuotas de desarrollo. No obstante, este tipo de políticas puede acabar beneficiando en exceso a una élite de migrantes calificados, en detrimento de los migrantes económicos no calificados y en mayor riesgo de exclusión.

Proponemos, finalmente, articular una tipología en torno a tres políticas diferenciadas que atienden a los dispositivos diseñados y los correlativos contextos: 1) *políticas de recuperación*: centradas en atraer los talentos fugados y en la búsqueda de la reparación de daños políticos, cuyos principales exponentes serían los casos de Argentina y Chile; 2) *políticas de revinculación*: dirigidas especialmente a mantener vínculos culturales sin necesidad de retorno para garantizar el flujo de remesas, al tiempo que se da protagonismo a las asociaciones de migrantes como embajadoras de las políticas nacionales, como en los casos de México y Perú; 3) *políticas de retorno*: combinan tanto el retorno de inversiones (desarrollo económico) como de conocimientos (desarrollo social); no incluyen el retorno físico de los propios migrantes; encontraríamos su expresión más clara en Colombia y Ecuador.

Referencias

- Araujo, Lorena, y María Mercedes Eguiguren. 2009. "La gestión de la migración en los países andinos". *Boletín Andina Migrante*, 3: 2-10.
- Banco Mundial. "Banco de Datos 2014". <http://databank.bancomundial.org/data/databases.aspx?qterm=2014&pagenumber=1>
- Burgess, Katrina. 2005. "Migrant philanthropy and local governance in Mexico". En *New patterns for Mexico. Remittances, philanthropic giving and equitable development*, editado por Barbara Merz, 99-112. Cambridge: Harvard University Press.
- Chiarello, Leonir Mario. 2013. *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network.
- Canales, Alejandro. 2006. "Remesas y desarrollo en México. Una visión crítica desde la macroeconomía". *Papeles de Población* 12 (50): 171-196.
- Déllano, Alexandra. 2014. "The diffusion of diaspora engagement policies: A Latin American agenda". *Political Geography*, 41: 90-100.
- Escala, Luis. 2014. "Asociaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos: logros y desafíos en tiempos recientes". *Desacatos*, 46: 52-69.
- Faist, Thomas. 2005. "Espacio social transnacional y desarrollo. Una exploración de la relación entre comunidad, Estado y mercado". *Migración y Desarrollo*, 5: 2-34.
- Fitzgerald, David. 2006. "Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control". *International Migration Review*, 40: 259-93.
- Gamlen, Alan. 2006. "Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them?". *Working Paper* 32. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society. University of Oxford.
- 2009. "El Estado de emigración y los vínculos con la diáspora". En *Migración y participación política*, editado por Ángeles Escrivá, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes, 237-264. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Gamlen, Alan, Michael Cummings, Paul M. Vaaler y Laura Rossouw. 2013. "Explaining the Rise of Diaspora Institutions". *IMI Working Papers Series* no. 78. Oxford, International Migration Institut. University of Oxford.

- García Zamora, Rodolfo. 2007. "El programa Tres por Uno de remesas colectivas en México: Lecciones y desafíos". *Migraciones Internacionales* 4 (1): 165-172.
- González Gutiérrez, Carlos, coord. 2006. *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes (Tomo I)*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa / UAZ / Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto de los Mexicanos en el Exterior / ANUIES.
- Ionescu, Dana. 2006. "Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers". *IOM Migration Research Series* 26. Ginebra: OIM.
- Iskander, Natasha. 2010. *Creative state: Forty years of migration and development policy in Morocco and Mexico*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kuschminder, Katie y Metka Hercog. 2011. "The power of the strong state: A comparative analysis of the diaspora engagement strategies of India and Ethiopia". *UNU-MERIT Working Paper Series* 44. Nueva York: United Nations.
- Lafleur, Jean-Michel. 2011. "Why Do States Enfranchise Citizens Abroad?: Comparative Insights from Mexico, Italy and Belgium". *Global Networks*, 11: 481-501.
- Levitt, Peggy. 2001. "Transnational migration: taking stock and future directions". *Global Networks* 1 (3): 195-216.
- Moctezuma, Miguel. 2002. "Los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y la inversión productiva en México". *Migraciones Internacionales* 1 (3): 149-162.
- Moraes, Natalia, Anastasia Bermúdez, Ángeles Escrivá y Beatriz Padilla. 2009. "Estrategias de vinculación de los Estados Latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay". En *Migración y participación política*, editado por Ángeles Escrivá, Anastasia Bermúdez y Natalia Moraes, 297-326. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2006. "Incorporación de la Migración en las agendas de políticas de desarrollo". *Diálogo Internacional sobre la Migración* 8. Ginebra: OIM.

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2007. *Díaspóras como Agentes para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIM.
- 2012. *Perfil Migratorio del Perú 2012*. Ginebra: OIM.
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2003. "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices". *International Migration Review* 37, 3: 760-786.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.
- 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: PNUD.
- Ragazzi, Francesca. 2014. "A comparative analysis of diaspora policies". *Political Geography*, 41: 74-89.
- Ramírez, Franklin y Jacques Ramírez. 2005. *La estampida migratoria. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Abya Yala / UNESCO / CIUDAD / ALISEI.
- Smith, Roberth C. 2003. "Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-territorial Conduct of Mexican Politics". *International Migration Review*, 37: 297-343.
- Unger, Kurt. 2006. "El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e impactos en las regiones". Documentos del Centro de Investigación y Docencia Económicas 361. <https://econpapers.repec.org/paper/emcwpaper/dte361.htm>
- Waterbury, Myra A. 2010. "Bridging the divide: Towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics". En *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, editado por Rainer Bauböck y Thomas Faist, 131-148. Ámsterdam: Amsterdam University Press.