Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo

UN MANUAL PARA POLÍTICOS Y PROFESIONALES DE LOS PAÍSES DE ORIGEN Y DE ACOGIDA

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Las opiniones expresadas en las publicaciones de La Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

El Migration Policy Institute (MPI) se atiene a la filosofía de que la migración internacional requiere un enfoque dinámico e inteligente. Ahora bien, la instauración de políticas acordes con ese principio y su gestión responsable redunda en beneficio de los inmigrantes y sus familiares, de las comunidades de origen y de destino y de los países de envío y acogida.

Esta traducción no fue realizada por el Servicio de Traducción de la OIM, por tanto, no es oficial.

Editorial: Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
CH-1211, Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 91 11
Fax: +41 22 798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int
Internet : www.iom.int

Migration Policy Institute
1400 16th Street NW, Suite 300
Washington, DC 20036
United States
Tel.: +1.202.266 1940
Internet: www.migrationpolicy.org/store

ISBN 978-92-9068-659-0
© 2012 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
© 2012 Migration Policy Institute (MPI)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor.

70_12

Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo

UN MANUAL PARA POLÍTICOS Y PROFESIONALES DE LOS PAÍSES DE ORIGEN Y DE ACOGIDA

Dovelyn Rannveig Agunias y Kathleen Newland

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Prefacio

Desde la primera reunión del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en 2007, los Estados y las organizaciones de la sociedad civil participantes prestaron atención a las formas en que las diásporas –las comunidades de emigrantes y sus descendientes– contribuyen al desarrollo en sus países de origen o ascendencia. Cada vez más se reconocen las múltiples funciones de las diásporas: como remitentes de remesas, por supuesto, pero también como inversoras, filántropas, innovadoras y pioneras en el crecimiento de sectores importantes como el turismo y en el desarrollo de capital humano. El poder y el potencial de las diásporas son claros y muchos gobiernos perciben que podrían lograr mucho más realizando alianzas estrechas y productivas con las comunidades de la diáspora. Esto se aplica tanto a los gobiernos de los países en los que la diáspora se ha establecido como a los gobiernos de los países de origen.

Nuestras instituciones, la Organización Internacional para las Migraciones y el Instituto de Políticas Migratorias, han estudiado la participación de la diáspora por cerca de una década, en un esfuerzo por entender sus complejidades e implicaciones prácticas para el desarrollo social y económico y para ayudar a los gobiernos a sacar mejor provecho de ella. Al igual que muchos otros temas en la agenda del FMMD, la cuestión de la participación de la diáspora ha cobrado impulso y se trató en varias ocasiones en mesas redondas del Foro. Al recoger el tema en diversas oportunidades, el FMMD colaboró en la creación de comunidades voluntarias de interés entre los Estados, aclaró conceptos y mostró ejemplos de políticas y programas exitosos. Este manual es uno de los primeros productos concretos de la Plataforma de Alianzas del FMMD y demuestra una de las formas que pueden adoptar las actividades conjuntas de los Estados dentro del marco del FMMD.

Confiamos en que este manual dará un nuevo impulso al compromiso de los gobiernos con sus poblaciones de la diáspora y viceversa. Se incluye una notable cantidad de información acerca de las acciones emprendidas por los gobiernos, cuáles fueron exitosas y cuáles no, y por qué. Se describe la amplia gama de instituciones que los gobiernos han creado para trabajar con las diásporas. Y brinda a los gobiernos una hoja de ruta

estratégica que les ayudará a definir una dirección clara para establecer una relación constructiva con las diásporas.

El manual está pensado no sólo para leerse sino para usarse. Mucha de la información que contiene la proporcionaron los propios actores y serán ellos los jueces últimos de su utilidad. Esperamos que esta recopilación excepcional de respuestas políticas, programáticas e institucionales, recibidas de una cantidad impresionante de gobiernos, se convierta en una herramienta a la que los profesionales puedan recurrir una y otra vez.

Demetrios G. Papademetriou
Presidente
Instituto de Políticas Migratorias

William Lacy Swing
Director General
Organización Internacional para las Migraciones

Agradecimientos

Este manual ha sido posible gracias al generoso apoyo de los gobiernos de los Países Bajos y Suiza y facilitado a través de la Plataforma de Alianzas del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

Frank Laczko, Jefe de la División de Investigación sobre Migraciones de la OIM Ginebra, desarrolló la propuesta para el manual de la diáspora y, junto con Kathleen Newland, Directora del Programa sobre Migrantes, Migración y Desarrollo del Instituto de Políticas Migratorias, gestionaron conjuntamente el proyecto a lo largo de todas las etapas de su desarrollo. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, bajo la dirección de Beata Godenzi y Thomas Ruegg, y el Ministerio de Asuntos Exteriores neerlandés, bajo la dirección de Sander Werrie y Rene Spitz, brindaron apoyo financiero y asesoramiento calificado para este proyecto.

Las autoras agradecen los comentarios acertados de Chukwu-emeka Chikezie, Dina Ionesco, Federico Soda, J. L. Sandee, Lukas Gehrke, Markus Reisle, Sarah Tishler, Susane Melde, Tamara Keating y Valeska Onken; la contribución editorial de Michelle Mittelstadt y Fayre Makeig; el trabajo de diseño de Anna Lyn Constantino y la coordinación general de la edición de la Unidad de Publicaciones de la OIM; la invalorable asistencia de investigación de Genevieve Gruss, Hiroyuki Tanaka, Mariam Traore, Orlando Salazaar-Ruiz, Jed Dayang, Serena Yi-Ying Lin, Aaron Terrazas, Julia Schad y Lourdes Javinez. También agradecen a Estrella Lajom, Jefa de la Unidad de Apoyo del FMMD, por hacer de este proyecto una iniciativa de la Plataforma de Alianzas del FMMD y promoverlo en el contexto del FMMD.

Agradecen especialmente a los gobiernos de Albania, Alemania, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bélgica, Benin, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Comoras, Croacia, Ecuador, El Salvador, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Ghana, Guatemala, Guyana, Hungría, India, Iraq, Irlanda, Israel, Kenya, Lesotho, Lituania, Madagascar, Malawi, Malta, México, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, Qatar,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República Unida de Tanzanía, Rumania, Seychelles, Suiza y Uruguay, por responder a los cuestionarios y compartir información.

También están muy agradecidas a Sofía Bañuelos, Regina Barbosa, Rebeccah Bardach, Erick Benítez, Felix Birihanyuma, Ann Castillo, Ton de Waal, Javier Díaz de León, Christophe Franzetti, Alfred Fritschi, Vicky Garchitorena, Grazia Goya, Manuel Handal, José Hernández , Lorena Herrera, Cindy Horst, Christos Karaolis, Soifoni Abdoul Karim, Attila Kocsis, Awil Mohamoud, Ousman Nacambo, Imelda Nicolas, Edwin Paraison, Nicole Paterno, Verónica Pedroza, Alessia Pozzi, Yvon Resplandy, Cécile Riallant, Hanna Simon, Geza Strammer, Aisa Telalovic, César Vallejo, Nissanka Wijeratne y Tesfaye Wolde por dar su tiempo, experiencia e importantes referencias.

Por último, desean agradecer a las misiones y oficinas exteriores de la OIM por su ayuda en la difusión de los cuestionarios a los Estados participantes del FMMD.

Contents

Prefacio 3
Agradecimientos 5
Resumen ejecutivo 9
Introducción 13
1. Por qué crear un manual sobre la participación de la diáspora? 14
2. ¿Cómo usar este manual? 16
3. Metodología de la investigación 18

Parte I: Hoja de ruta para una participación eficaz y sostenible 21
Capítulo 1: Los elementos de una hoja de ruta para la participación de la diáspora 25
1. Identificar objetivos y capacidades 25
2. Conocer la propia diáspora 27
3. Crear confianza 29
4. Movilizar la diáspora para el desarrollo 32

Capítulo 2: Creación de capacidad para una implementación efectiva 37
1. Desafíos para la creación de capacidad 37
2. Creación de capacidades: algunos caminos a seguir 41

Capítulo 3: Monitoreo de los avances y medición del impacto 55
1. ¿Por qué monitorear y evaluar? 55
2. La brecha de Monitoreo y Evaluación 57
3. Cerrar la brecha de Monitoreo y Evaluación: algunos caminos a seguir 59

Parte II: Crear las instituciones y reducir los obstáculos 67
Capítulo 4: Crear las instituciones de la diáspora: hacerse un lugar en el funcionamiento interno del gobierno 71
1. Tipos de instituciones para la diáspora 72
2. Desafíos y lecciones aprendidas 92

Capítulo 5: Reducir los obstáculos 99
1. Seis acciones para facilitar la participación de la diáspora 100
2. Desafíos y lecciones aprendidas 109

Parte III: Crear puentes: seis áreas clave para la participación de la diáspora 113

Capítulo 6: Remesas: poner el dinero privado al servicio del bien común 117
1. Opciones políticas y programáticas 118
2. Desafíos y lecciones aprendidas 131

Capítulo 7: Inversión directa: encontrar y atraer inversionistas de la diáspora 137
1. Opciones políticas y programáticas 138
2. Desafíos y lecciones aprendidas 159

Capítulo 8: "Regreso de talentos", "circulación de cerebros", "retorno virtual": evolución de los conceptos sobre la transferencia de capital humano 167
1. Tendencias políticas y programáticas 168
2. Desafíos y lecciones aprendidas 186

Capítulo 9: Contribuciones filantrópicas 197
1. Opciones políticas y programáticas 198
2. Desafíos y lecciones aprendidas 211

Capítulo 10: Inversiones en los mercados de capital 217
1. Opciones políticas y programáticas 218
2. Desafíos y lecciones aprendidas 225

Capítulo 11: Turismo de la diáspora 229
1. Opciones políticas y programáticas 230
2. Desafíos para el turismo de la diáspora 235

Bibliografía 239
Acerca de las autoras 267

Resumen ejecutivo

Los gobiernos de los países de origen y de destino de migrantes reconocen el valor que las poblaciones de la diáspora pueden aportar a los esfuerzos de desarrollo de sus países de origen. Desde su primera reunión en 2007, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo buscó la manera de potenciar los tipos de políticas y programas orientados a amplificar los recursos, tanto humanos como financieros, que los emigrantes y sus descendientes aportan al desarrollo. Este manual continúa con ese esfuerzo en base a investigaciones anteriores realizadas por las instituciones colaboradoras, bibliografía académica y sobre políticas, consultas y entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales y actores no gubernamentales, y una encuesta original en dos partes que fue diseñada y aplicada específicamente para este ejercicio y respondida por 62 gobiernos nacionales.

El manual se divide en tres grandes partes. Cada una ofrece ejemplos concretos de políticas y programas que han sido eficaces y extrae lecciones útiles y desafíos comunes relacionados con los temas en consideración.

La primera parte, en tres capítulos, esboza una estrategia para la participación de la diáspora, a partir de una "hoja de ruta" adaptable, que establece cuatro elementos estratégicos principales: la identificación de los objetivos para la participación de la diáspora, el mapeo de la ubicación y características de la diáspora, la creación de confianza entre las diásporas y las instituciones gubernamentales, y la movilización de la diáspora para actuar como socias en el desarrollo del país de origen.

El Capítulo 2 se centra en la creación de capacidad, un componente esencial en cada elemento de la estrategia de participación. La capacidad de diseñar políticas y ejecutar programas de manera eficaz es fundamental para el éxito de las relaciones con la diáspora. Para la mayoría de los gobiernos, los dos problemas principales de la creación de capacidad son la financiación insuficiente y la falta de conocimientos técnicos. Para superar estos desafíos se requiere innovación, ya sea expresada a través de la creación de nuevas estructuras o de recurrir a estructuras existentes para nuevos usos relacionados con la diáspora. Las alianzas creativas entre los

gobiernos y el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, otros gobiernos y organizaciones internacionales también pueden ser eficaces para aumentar la capacidad de las instituciones gubernamentales. La buena comunicación con la diáspora, a través de medios tales como la celebración de consultas periódicas o los consejos formales de la diáspora, también contribuye a la creación de conocimientos y habilidades técnicas de las instituciones gubernamentales.

El Capítulo 3 pone de relieve la importancia de monitorear y evaluar rigurosamente las políticas y los programas. A menudo los recursos se concentran en la parte visible de los programas y se descuidan los circuitos de retroalimentación que permiten a los gobiernos comprender si los recursos se utilizan según las directivas y los programas funcionan de acuerdo a lo previsto. Las evaluaciones son esenciales para determinar si es necesario realizar ajustes para mantener las políticas en el buen camino. Deben recogerse datos de base al comenzar un proyecto para poder hacer comparaciones entre el antes y el después. Las evaluaciones de última generación son costosas; los donantes pueden colaborar con el gobierno socio para construir una cultura de evaluación y para seleccionar una combinación adecuada de mediciones cualitativas y cuantitativas de la eficacia.

La segunda parte del manual analiza los marcos jurídicos e institucionales que los gobiernos han establecido para facilitar la participación de la diáspora. El Capítulo 4 describe y evalúa las instituciones que los gobiernos emplean para interactuar con las poblaciones de la diáspora. La encuesta realizada para reunir información para el manual identificó más de 400 instituciones gubernamentales en 56 países que involucran directamente a las diásporas a través de sus programas; 77 de ellas se crearon específicamente para tratar con las diásporas de manera formal. Estas instituciones existen en los distintos niveles de gobierno, desde ministerios independientes a oficinas secundarias dentro de otros departamentos. Muchas están asociadas a las carteras del gobierno, tales como relaciones exteriores, integración regional, comercio, o trabajo. Más de un tercio de las instituciones encuestadas fueron creadas a partir de 2005. Sus propósitos y eficacia también varían ampliamente.

El Capítulo 5 examina los marcos legislativos y regulatorios a través de los cuales las diásporas interactúan con sus países de origen. Se presentan seis mecanismos que fomentan la participación de la diáspora: leyes flexibles que rigen el acceso a la ciudadanía, la residencia y las visas; derechos políticos; derechos de propiedad e incentivos fiscales a la inversión; beneficios relativos a pensiones transferibles, seguros y

atención médica; y el reconocimiento formal de las diásporas como parte de la nación e integrales al desarrollo nacional.

Cada uno de los seis capítulos de la tercera parte examina un área programática clave en que las diásporas han desempeñado un papel positivo para el desarrollo del país de origen: remesas, inversión directa, transferencia de capital humano, filantropía, inversión en el mercado de capitales y turismo. En estos capítulos se identifican "menús" de opciones políticas y lecciones extraídas de las experiencias que los gobiernos señalaron como relevantes en su respuesta a la encuesta. También se ponen de relieve los desafíos que los encargados de formular las políticas han enfrentado y enfrentan conforme evolucionan el pensamiento y la práctica en estas seis áreas.

El Capítulo 6 destaca dos tendencias de la política de remesas: un enfoque centrado en el fortalecimiento de la infraestructura financiera que facilita la transferencia de remesas, y un énfasis renovado y más sofisticado en el aumento de la productividad de los flujos de remesas a través de mecanismos como la titularización y los vínculos entre remesas y productos financieros. La transparencia y la competencia en los mercados de remesas ayudaron a reducir los costos de transferencia en muchos corredores, pero otros siguen siendo caros y sus opciones son limitadas.

La inversión directa de empresarios de la diáspora y capitalistas de riesgo en sus países de origen refuerza las perspectivas de crecimiento económico mediante el fomento de la formación y el crecimiento de las empresas, el apoyo a la innovación y el desarrollo de nuevos sectores de la economía. El Capítulo 7 examina la importancia del acceso a la información, las redes, la capacitación, el capital financiero y la infraestructura pública como cuestiones de política pública. Apoyada por políticas que creen un ambiente propicio para la iniciativa empresarial, la colaboración entre los inversionistas de la diáspora y los propietarios de negocios locales puede proporcionar un poderoso estímulo al desarrollo.

El Capítulo 8 explora los nuevos enfoques de las políticas relacionadas con la transferencia de capital humano a través de las conexiones con la diáspora. Los miembros de la diáspora pueden ayudar a cerrar las brechas de conocimientos y habilidades que incapacitan a los países en desarrollo para integrarse a la economía del conocimiento. En los últimos años, los gobiernos y las organizaciones internacionales se han apartado de los programas de "retorno de talentos" que promovían el regreso permanente de la diáspora capacitada, y se han orientado más hacia las políticas que estimulan la circulación de personas altamente

calificadas entre sus países de origen y de destino. El mantenimiento de las conexiones más allá de las fronteras, a través de redes informales o programas organizados, permite a los países de origen ampliar su acceso a conocimientos científicos y técnicos que de otra forma se perderían debido a la emigración. Es necesario, sin embargo, un delicado equilibrio de incentivos para asegurar que los talentos locales se beneficien del contacto con las redes de la diáspora en lugar de sentirse desplazados por ellas.

El papel de la filantropía privada en el desarrollo se está expandiendo, y las diásporas son fuentes de inversión social que van desde las contribuciones enormes de individuos ricos a las donaciones colectivas de migrantes de ingresos medios e incluso relativamente pobres. El Capítulo 9 señala que los gobiernos han adoptado tres enfoques generales para fomentar las contribuciones filantrópicas de la diáspora: apelando a filántropos individuales, involucrando a instituciones filantrópicas creadas por las diásporas y alentando a los donantes a poner en común sus fondos a través de plataformas de intermediación. Varios gobiernos, tanto en los países de origen como de destino, establecieron programas que equiparan las donaciones de la diáspora con fondos del gobierno.

El Capítulo 10 se enfoca en una dimensión relativamente olvidada de los flujos financieros de las diásporas a los países de origen por medio de inversiones en el mercado de capital: los depósitos bancarios, acciones y bonos, préstamos, valores respaldados por activos y derivados. Los inversionistas de la diáspora cuentan con recursos valiosos, tales como conocimientos lingüísticos y culturales, redes locales, horizontes de largo plazo y diferentes percepciones sobre los riesgos, en comparación con otros inversores extranjeros. Este capítulo examina cuatro vehículos particulares que utilizan los gobiernos para movilizar la riqueza de las diásporas: cuentas especiales de depósito para no residentes, préstamos transnacionales, “bonos de la diáspora” emitidos por el gobierno y titularización de los flujos de remesas futuras.

El Capítulo 11 examina el papel de las diásporas en una de las principales fuentes de creación de empleo e ingreso de divisas para los países en desarrollo: el turismo. Las diásporas pueden desempeñar un papel único e importante en la apertura de los mercados internacionales para nuevos destinos turísticos. Algunos gobiernos fomentan el turismo promoviendo las visitas de los miembros de la diáspora. Algunas variantes de este tema incluyen la promoción del turismo médico, de negocios y patrimonial (o “en busca de las raíces”).

Introducción

El compromiso de las diásporas con sus países de origen no es nuevo. Mucho antes de que la comunidad internacional se percatara, los emigrantes y sus descendientes han colaborado con el desarrollo de sus países de origen, tanto en la esfera pública como privada. Ahora más que nunca los gobiernos de ambos extremos del ciclo de migración reconocen el valor de estas colaboraciones espontáneas y buscan maneras de cooperar con ellas. Los países de origen desean atraer los talentos y los recursos de la diáspora, mientras que los países de destino aspiran a aumentar la eficacia de su ayuda al desarrollo y de sus políticas de inmigración e integración. De hecho, los responsables de formular las políticas y de implementarlas, tanto en los países de origen como de destino, comparten un objetivo común: fortalecer el papel de las diásporas en el desarrollo. Esto, a su vez, crea una ventana perfecta de oportunidades para la participación.

Las diásporas tienen el potencial para hacer muchas contribuciones. Lo que más se conoce son las remesas que envían a sus países de origen: más de 400.000 millones de dólares EE.UU. en 2010 (de los cuales aproximadamente 325.000 millones de dólares EE.UU. se enviaron a países en desarrollo)[1], y más del doble del total de la asistencia oficial al desarrollo (AOD). Las diásporas son también los principales inversores directos en industrias claves y emergentes, los patrocinadores reconocidos de las industrias turísticas incipientes y filántropos generosos. Las estimaciones preliminares del Banco Mundial sugieren que el ahorro anual de las diásporas de los países en desarrollo podría ser alrededor de 400 mil millones de dólares EE.UU.[2] Y expresiones tales como captación de cerebros, banco de cerebros, fondo de cerebros y circulación de cerebros[3] se han incorporado al léxico de los economistas, destacando el valor de las habilidades transferibles, el conocimiento y las redes de las diásporas, que son esenciales para el desarrollo de una moderna economía del conocimiento.

Las cuatro primeras reuniones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) reconocieron estas contribuciones. La pregunta crucial que ahora enfrentan muchos políticos no es tanto si las diásporas pueden beneficiar a sus países de origen, sino cómo lo hacen y qué tipo de políticas y programas gubernamentales pueden fomentar esas relaciones.

1 ¿Por qué crear un manual sobre la participación de la diáspora?

El amplio reconocimiento del papel de las diásporas en el desarrollo ha dado lugar a un aumento de las políticas y los programas que intentan aprovechar la buena voluntad y los recursos de los emigrantes y sus descendientes. Pero es difícil realizar un seguimiento de los desafíos y los éxitos surgidos de esas experiencias. La mayoría de las discusiones son teóricas o simplemente descriptivas, y no evalúan si las políticas y los programas lograron sus propósitos. Como resultado, no ofrecen enseñanzas y buenas prácticas que orienten las nuevas iniciativas de los encargados de formular y de implementar las políticas. Este manual es una guía de referencia que brinda una síntesis y un análisis de los resultados de los esfuerzos gubernamentales para involucrar a las diásporas.

El manual está diseñado para llenar las lagunas del discurso actual sobre el papel de las diásporas en el desarrollo, proporcionando lo siguiente:

- Una guía fácil de usar, accesible y práctica sobre las últimas iniciativas gubernamentales relativas a la diáspora. Lejos de ser exhaustivo, el manual presenta un menú cuidadosamente seleccionado de las políticas viables y las opciones de programas basados en experiencias reales de todo el mundo. Su objetivo es destacar las buenas prácticas, los desafíos, las lecciones aprendidas y los casos prometedores que pueden refinarse y adaptarse a distintos contextos locales. El manual se centra más específicamente en las políticas y programas iniciados por y con los gobiernos:
  - en los distintos niveles (regional, nacional y local)
  - en los países de origen y de destino
  - en colaboración con otros gobiernos y partes interesadas.

- Una hoja de ruta hacia una participación estratégica y sostenible. Además de discutir políticas y programas reales, el manual también ofrece un plan de acción estratégico para los que estén interesados en involucrar más plenamente a la diáspora. Es preferible que la participación de la diáspora se enfoque como un proceso más que como una o varias acciones aisladas. La hoja de ruta está diseñada para ayudar a los encargados de formular y de ejecutar las políticas a integrar los diversos elementos de la política de la diáspora en una estrategia coherente. En él se esbozan medidas

críticas que los gobiernos pueden adoptar con sus socios para diseñar, implementar y mejorar las políticas y los programas de la diáspora de manera estratégica y sostenible.

En resumen, este manual es a la vez una fuente de información y una guía práctica para los gobiernos que planeen introducir o mejorar sus políticas, programas o instituciones con relación a la diáspora.

Recuadro 1. Definición de "diáspora"

No existe una definición ampliamente aceptada de "diáspora" y de hecho el término se utiliza para indicar muchos fenómenos diferentes. En su acepción clásica, "diáspora" se refiere específicamente a la expulsión forzada de los judíos de Babilonia y como tal tiene una connotación trágica asociada a un sentido perdurable de la pérdida y el anhelo de volver a la patria ancestral. Así es que el diccionario Merriam-Webster define "diáspora" en sentido estricto como "el asentamiento de colonias de judíos dispersas fuera de Palestina después del exilio babilónico."

En la ciencia social contemporánea, el término se utiliza a menudo de forma mucho más amplia. El académico de Oxford, Robin Cohen, en su libro *Global diasporas: an introduction*, identifica cuatro tipos de diásporas: de las víctimas ("dispersión de un pueblo lejos de su patria ancestral u originaria después de un acontecimiento decisivo"); de trabajo ("el movimiento o la migración en busca de trabajo"); imperial ("la migración en pos de ambiciones expansionistas"); y de comercio ("la migración en busca de comercio y el desarrollo").[4] Otros académicos identifican la pertenencia a una diáspora como un estado de la mente; Jennifer Brinkerhoff la define como: "La pertenencia psicológica a una cultura colectiva, país de acogida o patria."[5]

El uso del término en los debates sobre políticas generalmente deja de lado las raíces históricas de la palabra en favor de una descripción empírica, como en la definición ofrecida por Gabriel Scheffer: "Las diásporas modernas son grupos étnicos minoritarios de origen migrante que residen y actúan en los países de acogida pero mantienen fuertes lazos sentimentales y materiales con los países de origen, sus patrias."[6]

Como mínimo, la "diáspora" implica una identidad propia relacionada con una comunidad de origen. Cada vez es más común usar el término para referirse a los migrantes que han abandonado sus países recientemente y tal vez en forma temporal, así como para referirse a las comunidades asentadas.

El término "diáspora" en este manual es igualmente amplio. Se refiere a los emigrantes y sus descendientes que viven fuera de su país natal o de ascendencia, ya sea de forma temporal o permanente, pero aún mantienen vínculos afectivos y materiales con sus países de origen. El hilo común entre estos recién llegados y los miembros de las comunidades establecidas desde hace tiempo es que se identifican con su país de origen o ascendencia y están dispuestos a mantener lazos con él. Estos lazos son, potencialmente, beneficiosos para el desarrollo.

2 ¿Cómo usar este manual?

El manual se divide en tres grandes partes:

La Parte I (Hoja de ruta para una participación eficaz y sostenible) presenta un plan de acción estratégico para los gobiernos que desean involucrar más plenamente a sus diásporas. La participación de las diásporas es tanto un proceso como un resultado. Cómo se eligen y se crean las políticas, los programas y las instituciones, y cómo se logran los objetivos, son los indicadores críticos de éxito. Una hoja de ruta esboza los elementos críticos que los gobiernos deben tener en cuenta al diseñar e implementar políticas y programas orientados a la diáspora.

- El Capítulo 1 ("Los elementos de una hoja de ruta para la participación de la diáspora") destaca la importancia de adoptar un enfoque estratégico para crear las instituciones, las políticas y los programas de la diáspora. Muchos de los problemas señalados en otros capítulos podrían haberse reducido o evitado si los responsables de la formulación de políticas y de implementarlas hubieran identificado en primer lugar los objetivos y las capacidades de los gobiernos y de otros socios potenciales; si hubieran comprendido las necesidades, los deseos y el potencial de las diásporas; si hubieran desarrollado confianza entre las diásporas y el Estado; y si hubieran trabajado con esmero para movilizar a la diáspora hacia los objetivos aceptados de común acuerdo.

- El Capítulo 2 ("Creación de capacidad para una implementación efectiva") pone de relieve el valor de un enfoque sostenido en la creación de capacidad. En este capítulo se hace hincapié en que las instituciones, las políticas y los programas de la diáspora en muchos aspectos no son diferentes de otras iniciativas de desarrollo: solo prosperan si hay fondos suficientes, conocimientos técnicos adecuados y alianzas significativas. En la creación de capacidad la atención debería centrarse no solo en los gobiernos y otros actores que gestionan las instituciones de la diáspora e implementan iniciativas centradas en ella, sino también en los miembros de la diáspora propiamente dichos y en las organizaciones que los representan.

- El Capítulo 3 ("Monitoreo de los avances y medición del impacto") reconoce que el monitoreo, la evaluación y los ajustes son

requisitos esenciales para una participación más efectiva de las diásporas. Muchas de las iniciativas señaladas en las partes 2 y 3 han descuidado el circuito de retroalimentación: el estrecho seguimiento de las iniciativas y su impacto y el uso de estas conclusiones para seguir mejorando. En este capítulo se hace hincapié en la necesidad de superar el "factor miedo" al monitoreo y la evaluación no solo entre los gestores de los programas y los beneficiarios de la financiación sino entre los propios donantes. Además, identifica una serie de herramientas de monitoreo y evaluación que los gobiernos y sus socios han utilizado, desde las más simples y económicas hasta las más elaboradas y sofisticadas.

La Parte II (Crear las instituciones y reducir los obstáculos) analiza el marco institucional y jurídico para la participación de la diáspora. Se divide en dos capítulos:

- El Capítulo 4 ("Construir las instituciones de la diáspora: hacerse un lugar en el funcionamiento interno del gobierno") examina 77 oficinas, organismos y puestos que los gobiernos de 56 países crearon específicamente para formalizar su relacionamiento con la diáspora. El capítulo se divide en seis secciones que tienen que ver con el lugar de la institución para la diáspora dentro de la estructura organizativa del gobierno: ministerio, subsecretaría, nacional, local, consular, o cuasi gubernamental.

- El Capítulo 5 ("Reducir los obstáculos") trata sobre la legislación y la normativa que alientan la participación espontánea de los miembros de la diáspora en sus países de origen, con poco o ningún apoyo adicional del gobierno. En este capítulo se identifica el valor de reducir las barreras a la participación, principalmente mediante la eliminación de las disposiciones reglamentarias y legislativas que restringen o dificultan la movilidad entre los países de origen y de acogida e inhiben la participación de las diásporas en la estructura política, la sociedad y la economía de sus países de origen.

La Parte III (Crear puentes: seis áreas clave para la participación de la diáspora) identifica seis áreas programáticas en las que las diásporas han desempeñado un papel fundamental y positivo: las remesas, las inversiones directas, la transferencia de capital humano, las contribuciones filantrópicas, las inversiones en el mercado de capitales y el turismo. Los Capítulos 6 al 11 apuntan a identificar las ideas más recientes en cada área programática, destacando la forma en que varios programas han

evolucionado en los últimos años, los retos que enfrentan los encargados de formular las políticas y de implementarlas y las lecciones que pueden extraerse de sus experiencias.

Está disponible una página web complementaria alojada en el sitio web de la Plataforma de Alianzas (PdA) del FMMD. El sitio incluye una copia electrónica del manual que se puede descargar o leer en línea, además de enlaces activos a recursos disponibles en internet. El sitio se actualizará a medida que se disponga de más información (www.gfmd.org/en/pfp/policy-tools/diaspora-handbook).

Siendo fiel a su propósito, este manual de la diáspora está escrito y estructurado para que los lectores puedan optar por visitar solo aquellas secciones que les interesan. Todos los capítulos son independientes, lo que significa que hay una cierta repetición entre ellos. A los responsables de las políticas y a los profesionales cortos de tiempo les resultará fácil localizar las principales conclusiones del manual en las áreas de mayor interés para ellos.

3 Metodología de la investigación

Para identificar los enfoques de los programas prometedores y extraer lecciones de ellos, este manual se basa en gran medida en la información recogida directamente de los responsables de formular y de ejecutar las políticas. Fue preparado en el marco de la PdA, como una herramienta patrocinada por el FMMD con el fin de facilitar el intercambio de conocimientos en el campo de la migración y el desarrollo. A través de la PdA, se invitó a los Estados participantes en el FMMD a compartir de cuatro maneras sus propias experiencias, necesidades y prioridades en cuanto a la participación de la diáspora para el desarrollo:

- **Encuesta.** El Instituto de Políticas Migratorias (Migration Policy Institute, MPI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizaron una encuesta en dos partes, entre diciembre de 2010 y mayo de 2011, entre todos los países que participaron en el FMMD. Los puntos de contacto nacionales del FMMD recibieron el primer cuestionario, basado en la encuesta de la OIM de 2005 sobre las políticas de participación de la diáspora y en el Inventario de Capacidades y Prácticas Institucionales elaborado por la OIM y el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (International Center for Migration Policy Development) en

2009. Sesenta y dos países respondieron el primer cuestionario, identificando a más de 400 instituciones en los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil que se dedican activamente a la diáspora. La OIM y el MPI distribuyeron un segundo cuestionario más detallado directamente a las instituciones gubernamentales identificadas por los puntos focales del FMMD, el que fue respondido por instituciones de 30 países. Los resultados de ambas encuestas proporcionaron muchos de los ejemplos, ideas y conclusiones que se incluyen en este manual.

- **Entrevistas en profundidad**. Entre febrero y julio de 2011, la OIM y el MPI también realizaron entrevistas en profundidad con funcionarios de 35 instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que gestionan directamente los programas de participación de la diáspora. Las extensas entrevistas –llevadas a cabo en inglés, francés y español– pusieron de manifiesto algunas de las cuestiones y los desafíos que los responsables políticos y los ejecutores enfrentan sobre el terreno.

- **Consultas**. La OIM y el MPI convocaron también a un taller de consulta en julio de 2011. El taller, celebrado en Bruselas, fue organizado conjuntamente con la Iniciativa Conjunta sobre la Migración y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en ese momento estaba elaborando un manual complementario enfocado principalmente en las iniciativas de la sociedad civil. El borrador final del manual de la OIM/MPI se distribuyó a los gobiernos participantes previamente al debate de clausura del FMMD 2011 y se discutió en la sesión de la PdA del FMMD en diciembre.

- **Revisión de bibliografía y de documentos de políticas y programas**. El manual también se enriqueció con una revisión de la bibliografía específica y los documentos de políticas y proyectos que proporcionaron los gobiernos y otros actores. La revisión incluyó, cuando estaban disponibles, evaluaciones y estudios de impacto de programas y políticas.

El manual amplía trabajos anteriores sobre participación de la diáspora elaborados por el MPI y la OIM. Los documentos relevantes del MPI incluyen: un documento de antecedentes encargado por el gobierno de los Países Bajos para la Mesa Redonda 1.2 del FMMD de 2009 en Atenas; un libro que explora las instituciones gubernamentales que trabajan con las diásporas;[7] y un libro sobre las modalidades de participación de

la diáspora.[8] La OIM ha elaborado varias publicaciones, incluyendo un extenso informe que resume los resultados de una encuesta de 2005 sobre las políticas de participación de la diáspora entre los Estados miembros de la OIM,[9] así como numerosas evaluaciones internas y externas de sus diversos proyectos relacionados con las diasporas.[10] Estos trabajos contribuyeron sustancialmente a la estructura y el contenido de este manual.

HOJA DE RUTA PARA UNA PARTICIPACIÓN EFICAZ Y SOSTENIBLE

La participación de la diáspora es un proceso que requiere una atención sostenida en un amplio frente. También requiere una estrategia. La primera parte de este manual presenta una "hoja de ruta" que expone algunos pilares de una estrategia para la participación de la diáspora. Reconoce que la relación de cada diáspora con los países de origen o ascendencia y los países de destino o residencia es única, pero argumenta que algunos elementos fundamentales son componentes necesarios de casi todas las estrategias de participación exitosas.

Una estrategia gubernamental para la participación de la diáspora debe incluir los siguientes elementos: identificación de objetivos, mapeo de la ubicación geográfica y habilidades de la diáspora, creación de una relación de confianza entre las diásporas y los gobiernos de los países de origen y destino y, por último, movilización de las diásporas para contribuir al desarrollo sostenible. Se llega a "destino" cuando la diáspora queda establecida como un verdadero socio en el desarrollo de su país de origen. Durante su implementación, una estrategia de participación de la diáspora debe dedicar atención al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones gubernamentales y las comunidades de la diáspora para trabajar en conjunto y con otras partes interesadas.

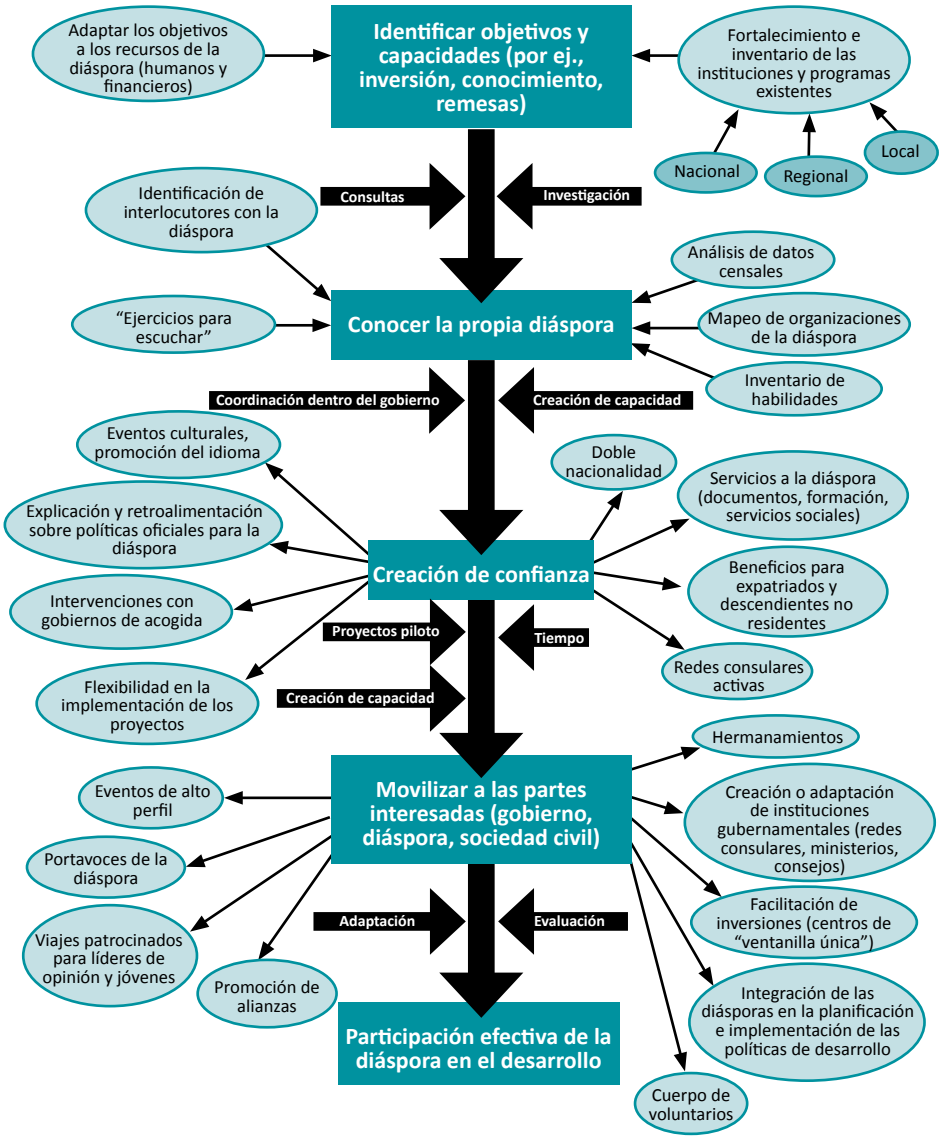
La Figura 1 resume la hoja de ruta en forma gráfica. Fue desarrollada por el Instituto de Políticas Migratorias (Migration Policy Institute, MPI), a pedido del gobierno de los Países Bajos para la Mesa Redonda 1.2 del tercer Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), celebrado en Atenas en 2009, y recibió los aportes de los participantes del evento, así como de otras partes interesadas que participaron en las consultas previas. La discusión de la hoja de ruta en el FMMD generó la idea de hacer un manual sobre la participación de la diáspora.

Los recuadros centrales de la Figura 1 representan los elementos principales de la estrategia. Aunque se presentan como una serie de etapas, de hecho estos elementos ocurrirán al mismo tiempo, de un circuito a otro, saltando por encima de cualquier progresión ordenada de una etapa a la siguiente. Por encima de todo, debe haber una retroalimentación constante entre los procesos. Las flechas muestran los procesos necesarios para pasar de una etapa a la siguiente (sin olvidar que ninguna etapa se termina por completo sino que siempre debe mantenerse en un estado de interacción dinámica con las demás). Los globos a los lados representan el tipo de acciones asociadas a cada elemento de la estrategia; no son exhaustivas ni obligatorias. No todas las acciones serán relevantes para todos los gobiernos, ya que algunas son específicas para los países de origen y otras para los países de destino.

En el Capítulo 1 del presente manual se desglosa la hoja de ruta en sus distintos componentes y se discute cada uno de ellos con mayor detalle. El Capítulo 2 se centra en el tema general de la creación de capacidad, lo cual es importante para la realización de cada etapa de la

hoja de ruta y debe continuar incluso después de que la participación de la diáspora se haya convertido en una realidad hecha y derecha. El Capítulo 3 aborda un elemento clave de la sostenibilidad: el seguimiento y evaluación continuos para garantizar que la participación de la diáspora hace progresos reales y logra los objetivos de desarrollo de, por y para las diásporas y los países correspondientes.

Figura 1. Una hoja de ruta para la participación de la diáspora



Fuente: © Instituto de Políticas Migratorias, 2009.

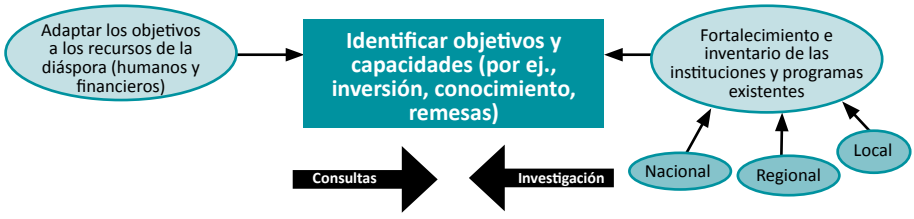
Capítulo 1: Los elementos de una hoja de ruta para la participación de la diáspora

Ninguna hoja de ruta puede ser del tipo "talle único" para los gobiernos que desean involucrar a sus diásporas más eficazmente. Cada diáspora tiene un conjunto único de necesidades y capacidades en función de su experiencia histórica y la realidad actual de sus países de origen y de destino y los enfoques oficiales deben reflejar estas complejidades. Sin embargo, las estrategias para la participación de la diáspora casi siempre incluyen algunos elementos fundamentales, que se examinan en este capítulo.

Muchos de los elementos del proceso y la acción relacionados con las cuatro etapas de la hoja de ruta son relevantes para los gobiernos tanto de los países de origen como de destino. La mayoría de ellos se adecuan a las alianzas bilaterales o multilaterales y algunos, como los acuerdos de hermanamiento, requieren una colaboración especial.

1 Identificar objetivos y capacidades

Al elaborar una estrategia para facilitar una mayor participación de la diáspora en el desarrollo, el primer paso que debe tomar un gobierno es identificar sus propios objetivos para llevar a cabo esta misión y definir las herramientas y mecanismos internos necesarios (administrativos, financieros, etc.) para la tarea. Para los países de destino, la estrategia puede variar en función de las características y el origen de la diáspora en cuestión.



Los gobiernos pueden entonces determinar en qué medida sus propias capacidades facilitarán el logro de sus objetivos, qué capacidades corresponden específicamente a las diásporas y cuáles serán necesarias crear o requerir de otros actores. Si, por ejemplo, un país de origen tiene como objetivo reducir la pobreza o apoyar la balanza de pagos nacional, su política relativa a la diáspora (en términos de contenido y de los instrumentos) probablemente se centrará en las remesas, las inversiones de negocios y, quizás, los mercados de capitales. Sin embargo, si su objetivo es mejorar la competitividad del país en términos económicos, la política de diáspora seguramente hará más hincapié en los conocimientos y habilidades que los miembros de la diáspora puedan canalizar hacia sus países de origen. El país de origen puede, por ejemplo, facilitar los esfuerzos personales de los miembros de la diáspora por transferir competencias a su patria, o trabajar para conectar las instituciones educativas y empresariales nacionales con las instituciones de vanguardia en los países de destino con las que los miembros de la diáspora tienen vínculos.

Por ejemplo, el gobierno de Filipinas lleva a cabo una estrategia a gran escala de enviar trabajadores contratados al extranjero para reducir el desempleo y mantener un flujo de ingresos por remesas. India y China, por el contrario, en los últimos años priorizaron alentar a los empresarios y profesionales altamente capacitados de la diáspora a desarrollar actividades en sus países de origen.

Más allá de las consideraciones de política interna, también pueden identificarse objetivos como resultado del diálogo entre los gobiernos de los países de origen y de destino. Para un país de origen, una alianza con un país de destino podría facilitar la difusión de información entre las comunidades de la diáspora sobre las oportunidades y los programas que facilitan la movilidad de sus miembros, o prestar apoyo financiero a proyectos conjuntos relacionados con la diáspora. Para un país de destino que ha decidido trabajar con una diáspora específica, es importante cerciorarse de que el país de origen correspondiente está dispuesto a involucrar a su diáspora en actividades de desarrollo y que los objetivos definidos por el país de destino son coherentes con las prioridades de desarrollo del país de origen.

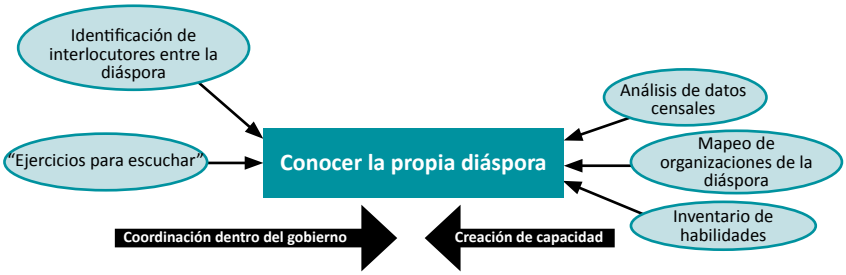
Los objetivos de la participación de la diáspora no se pueden establecer en el vacío. Deben considerarse como una parte integral de la planificación del desarrollo y no como algo marginal o añadido. Las diásporas pueden aportar importante capital financiero, intelectual y social al proceso de desarrollo pero no pueden sustituir el crecimiento de los recursos internos, aunque sí pueden contribuir a su desarrollo.

Del mismo modo, los esfuerzos de la diáspora no pueden tener éxito si los elementos básicos de la buena gobernanza no están integrados en la planificación del desarrollo. El éxito obtenido por gobiernos como los de la República de Corea y Taiwán Provincia de China en recuperar los talentos y riquezas de la diáspora fue posible, en gran medida, porque ambos gobiernos elaboraron buenas estrategias de desarrollo para invertir en la educación, promover la ciencia y la tecnología, construir infraestructura y fomentar el espíritu empresarial.

Los gobiernos también tienen más probabilidades de tener éxito al fijar objetivos ambiciosos pero realistas para involucrar a la diáspora si consultan a sus miembros al momento de establecer esos objetivos. Por ejemplo, México creó el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME), compuesto principalmente por líderes elegidos por las comunidades de la diáspora. El consejo hace recomendaciones al gobierno sobre sus políticas para la diáspora y participa en un amplio debate sobre los programas del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Por su parte, el gobierno suizo propicia un "diálogo estructurado" entre los kosovares que residen en Suiza y sus municipios de origen en Kosovo –bajo administración internacional según la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)– del que han surgido ideas sobre los temas de mayor interés para la diáspora, que también son relevantes para el desarrollo.[11]

2 Conocer la propia diáspora

Con los objetivos claramente articulados, el segundo paso crucial para un gobierno es conocer la diáspora a la que espera involucrar. Esto implica recolectar datos de forma seria y completa (por ejemplo, por medio de un censo de migrantes o de la diáspora); ubicar geográficamente a la diáspora; elaborar inventarios de las habilidades y la experiencia de la diáspora; e involucrar a una gran diversidad de integrantes de la diáspora en ejercicios de escucha para entender lo que la diáspora tiene para ofrecer, lo que está dispuesta a ofrecer y lo que, a su vez, espera del gobierno. Es fundamental reconocer la diversidad de agendas, intereses y estrategias de la diáspora. Mediante un diálogo continuo con ella, las políticas gubernamentales deben tratar de conciliar o, al menos, entender, los a menudo diferentes y divergentes puntos de vista. Las intervenciones gubernamentales exitosas son el resultado de años de compromiso continuo y abierto.



El gobierno de India, por ejemplo, creó un Comité de Alto Nivel sobre la Diáspora India para analizar la ubicación, situación y potencial papel en el desarrollo, de los aproximadamente 20 millones de indios no residentes y personas de origen indio. La información resultante de este ejercicio de dos años condujo a una renovación de las políticas relativas a la diáspora, que incluyó la creación de un Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar en 2004.

Para los países de destino, el ejercicio de "conocer a su propia diáspora" consistirá en recolectar datos en censos y encuestas nacionales que revelen en los datos desagregados el lugar de nacimiento y ascendencia de los residentes, protegiendo al mismo tiempo la identidad de las personas y los grupos. Con esta información desagregada, los países de destino pueden decidir dónde invertir mejor sus esfuerzos para crear alianzas con los países de origen. Tanto los países de origen como los de destino pueden recoger información más detallada sobre las poblaciones de la diáspora cooperando con sus organizaciones, como las asociaciones profesionales o de ex alumnos y los clubes de inmigrantes. Las embajadas y oficinas consulares también pueden desempeñar un papel importante en la recopilación de información sobre las capacidades y los intereses de la diáspora. Por ejemplo, el gobierno de Ghana es uno de los que destinan recursos a gestionar datos sobre la migración y, en particular, a crear perfiles de miembros de la diáspora.

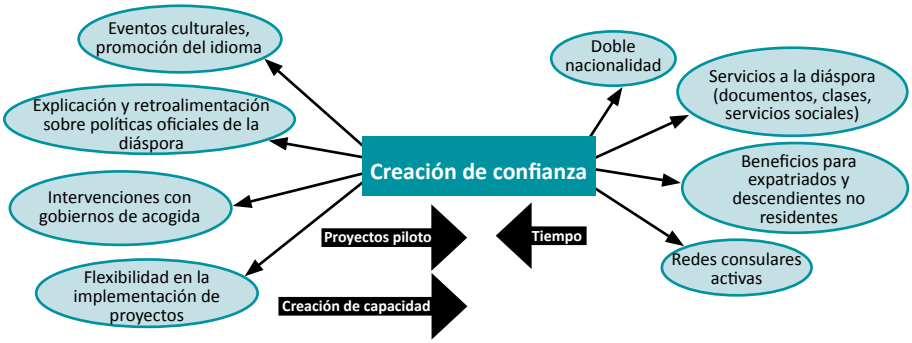
Frecuentemente los gobiernos identifican la falta de datos confiables sobre las diásporas como un obstáculo para el desarrollo de políticas y programas eficaces. Los datos del censo no suelen captar muy bien la emigración, ya que solo ofrecen una instantánea de las personas que residen en un país en el momento del censo. Así que los gobiernos dependen de los países de destino para recoger datos sobre el lugar de nacimiento y ascendencia de los residentes. Varios países de destino llevaron a cabo estudios especiales de sus poblaciones de diáspora, como las series de los 10 países de residentes en Alemania[12] de la Agencia Alemana para el Desarrollo (Deutsche Gesellschaft für Internationale

Zusammenarbeit, GIZ).[13] Las estimaciones consulares a menudo se basan en el análisis de datos y encuestas del país de destino pero son de calidad variable y a menudo tienen un alcance limitado. Las encuestas detalladas a gran escala también son costosas. Colombia, por ejemplo, llevó a cabo un ejercicio piloto en Londres para trazar las características de los colombianos que viven allí, pero hasta ahora no ha logrado extender este ejercicio a otros lugares de concentración de su diáspora.[14]

La cantidad, la distribución, las habilidades, la prosperidad y el nivel de integración de los grupos de la diáspora, junto con su historia, definen el universo de posibilidades para establecer alianzas con las diásporas. El marco institucional de las políticas relativas a la diáspora de un país de origen será muy diferente, por ejemplo, si tiene una gran diáspora concentrada en uno o unos pocos países (México) frente a otro que tenga una diáspora pequeña y muy dispersa (Ghana). Del mismo modo, la política de un país de destino será diferente en función de sus relaciones históricas con los países de origen de su diáspora, de qué tan integradas están las comunidades de la diáspora dentro de la sociedad del país de destino y, por supuesto, de sus prioridades de política exterior. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos ha promovido la formación de varias fundaciones de la diáspora para estimular la acción unificada de diversas comunidades de inmigrantes; estas incluyen la Fundación Americana Irlandesa (ahora fusionada en los Fondos de Irlanda), la Fundación Americana India, la Fundación México-Estados Unidos y la Fundación Americana Pakistaní. Estos organismos ayudan a articular los objetivos de las comunidades de la diáspora tanto respecto de los gobiernos de sus países de origen como de los países de residencia.

3 Crear confianza

El proyecto a largo plazo de creación de alianzas entre los gobiernos y las diásporas tiene muchas más probabilidades de éxito si cuenta con una base sólida de buena comunicación y confianza mutua. Las alianzas son una vía de doble sentido. Muy a menudo las diásporas sienten que sus países de origen los ven simplemente como la gallina de los huevos de oro, mientras que algunos gobiernos de los países de destino consideran que los grupos de la diáspora exigen apoyo pero demuestran escasa capacidad para cumplir con los objetivos mutuos. Todas las partes deben sentir que obtienen algo de valor de la relación. Por tanto, la creación de confianza es el tercer elemento necesario de la estrategia de relación con la diáspora.



Para los gobiernos de los países de origen, construir confianza con las poblaciones de la diáspora también puede implicar crear un ambiente acogedor para su participación en actividades de desarrollo. Esto incluiría medidas para mejorar el clima de negocios nacional, tales como una mayor transparencia en las reglamentaciones y los requisitos para obtener licencias y una aplicación más coherente de la normativa sobre la propiedad. Otros elementos de la buena gobernanza y del estado de derecho también son importantes para atraer la participación de la diáspora. Los países de destino pueden apoyar estos esfuerzos, ya sea en forma colectiva o individual. La Comisión Europea (CE), por ejemplo, financia proyectos en una serie de países de origen de migrantes para ayudar a sus gobiernos a desarrollar marcos legales, normativos e institucionales sólidos que permitan fomentar una mayor inversión de la diáspora.

Pocos gobiernos se han tomado tan en serio la tarea de ganarse la confianza de su diáspora como el gobierno de México. Desde fines de los años 1990, el gobierno ha invertido en comunicación y servicios para su diáspora.[15] La creación del IME en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2002 dio coherencia a estos esfuerzos a través de una densa red de más de 56 oficinas consulares en América del Norte. El IME trabaja con grupos organizados de la diáspora en el bien conocido programa Tres por uno (3x1), a través del cual tres niveles de gobierno equiparan las contribuciones de las organizaciones de migrantes destinadas a proyectos de infraestructura en sus comunidades de origen. Ya se financiaron miles de proyectos: 1.613 en 443 municipalidades solo en 2007.[16] Uno de los elementos claves generadores de confianza de la estrategia mexicana de relación con la diáspora es el CCIME, el consejo consultivo mencionado anteriormente. El consejo critica libremente y se opone a las posiciones del gobierno cuando se siente llamado a hacerlo, lo que, tal vez paradójicamente, consolida la confianza de ambas partes en que el desacuerdo no significa distanciamiento.

Como muestra el ejemplo de México, para crear confianza es fundamental establecer un proceso de toma de decisiones conjuntas entre el gobierno y la diáspora. A nivel institucional, Israel y su diáspora fueron aún más lejos con este proceso al desarrollar una Agencia Judía para Israel cuasi gubernamental cada vez más autónoma. El gobierno y los representantes de la diáspora gestionan en conjunto sus instituciones y programas. A un nivel más local, la Alianza Israel 2000 es un excelente ejemplo de creación de confianza a través de hermanamientos entre municipios israelíes y comunidades de la diáspora judía en todo el mundo. En general, estos programas tienen estructuras organizativas que incluyen representantes de ambos lados, ya sea en las juntas directivas o en comités profesionales de consultoría sobre el desarrollo y la ejecución del programa. Esto permite que tanto los representantes de las diásporas como los gobiernos tengan voz y capacidad de influir en tareas clave como identificar necesidades, establecer prioridades y asignar recursos.

Es posible crear alianzas de confianza con las diásporas a partir de diferentes tipos de programas. Además de los servicios prestados por el IME, que incluyen facilitar el acceso a la atención de la salud y la educación, muchos gobiernos ofrecen beneficios a la ciudadanía no residente (y, en algunos casos, a sus descendientes) como la exención impositiva para las importaciones de bienes, la repatriación de ingresos en moneda extranjera y la posibilidad de comprar activos o acceder a trabajos que normalmente están reservados a la ciudadanía residente. El éxito de las iniciativas de la diáspora, de acuerdo a la identificación de la Iniciativa Conjunta CE-ONU sobre Migración y Desarrollo (JMDI, por su sigla en inglés), confirma la relación positiva entre los beneficios otorgados a las diásporas (como un régimen fiscal especial, o procesos más eficientes para la creación de empresas) y el impacto de su participación.[17]

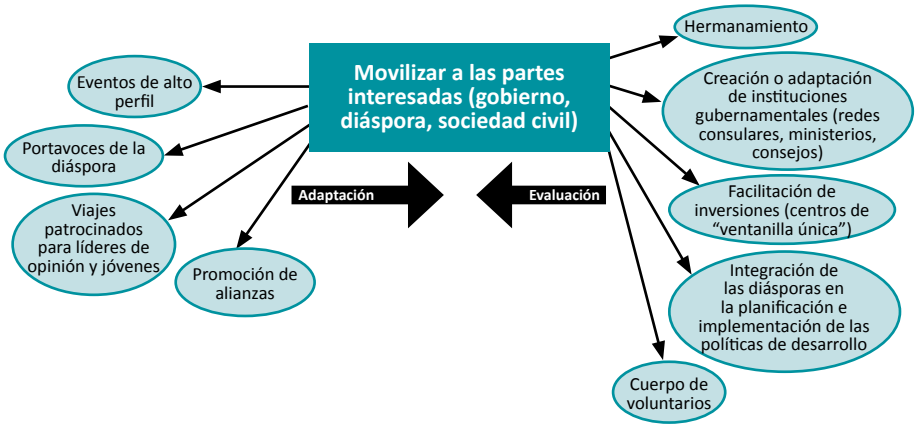
Muchos gobiernos de países con diáspora patrocinan eventos culturales y algunos, incluyendo a China, también promueven el aprendizaje de la “lengua materna” a través de cursos subsidiados, facilitando los maestros. En general, los derechos políticos son una prioridad alta para las diásporas; los gobiernos pueden a la vez demostrar y ganarse la confianza facilitando el voto desde el extranjero y otras formas de participación política para los expatriados. Ghana, por ejemplo, aprobó una ley que permite la doble ciudadanía en 2000 y otra que otorga el derecho al voto a los ghaneses que estaban en el extranjero en 2006. Estas acciones están diseñadas para inculcar un sentido de pertenencia y compromiso con el país de origen.

Para los gobiernos de los países de destino, la creación de confianza con poblaciones de la diáspora comprometidas implica el reconocimiento de que su doble sentido de pertenencia y el compromiso hacia sus patrias de origen es compatible con una profunda integración en el país de adopción. La doble nacionalidad es una señal de que el gobierno confía en que las personas que tienen múltiples compromisos pueden cumplir con todas las obligaciones de una ciudadanía plena.

Los gobiernos de los países de destino pueden profundizar aún más el mensaje de confianza y hacerlo más específico para el desarrollo, aceptando que las diásporas tienen una experiencia que puede ser un insumo importante para las políticas de desarrollo de sus países de origen. Por ejemplo, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés) del Reino Unido anima a sus oficinas en el exterior a consultar a los grupos de la diáspora a la hora de formular planes de asistencia a los países del DFID. Por otra parte, el Reino Unido da su apoyo a un Servicio Ejecutivo Superior formado por miembros de la diáspora para ocupar puestos de responsabilidad en los gobiernos de países en posconflicto.

4 Movilizar la diáspora para el desarrollo

Una vez establecida la confianza entre los gobiernos y las diásporas, con las características de las diásporas bien entendidas y los objetivos para su participación articulados con claridad, es más probable que las alianzas para el desarrollo relacionadas con ellas puedan movilizarse con éxito. Esto requerirá crear nuevas instituciones de gobierno o revitalizar las actuales.[18] En 1993, Senegal fue uno de los países pioneros en este tipo de acuerdos, con una iniciativa histórica que implicó una revisión total del Ministerio de Relaciones Exteriores para incluir la atención de los senegaleses en el extranjero. Como veremos en el Capítulo 4, cada vez más países de emigración crean ministerios específicos para abordar los temas relativos a la diáspora, como el Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar de India, el Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana de Malí, el Ministerio de la Diáspora de Armenia y el Ministerio para los Haitianos en el Exterior de Haití. Aún muchos países tienen oficinas a nivel subministerial u organismos especializados en otros sectores del gobierno. Los delegados a la Mesa Redonda 1.2 del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) de 2007 insistieron en repetidas ocasiones que los países de origen necesitan un marco institucional a nivel nacional para comunicarse con sus diásporas, coordinar las políticas y proporcionar apoyo y seguimiento para la participación.



No obstante, una institución gubernamental no es necesariamente el canal más adecuado para la movilización de recursos financieros de la diáspora, incluso si logra generar la necesaria confianza. La experiencia de Israel demostró las ventajas de tener un mecanismo independiente y responsable encargado de la transferencia de fondos filantrópicos de la diáspora a la patria; en el caso de Israel, el Comité Americano-Judío de Distribución Conjunta (American Jewish Joint Distribution Committee), gestionado únicamente por miembros de la diáspora. Los judíos de la diáspora e israelíes en el extranjero recaudan más de 1.000 millones de dólares EE.UU. en contribuciones filantrópicas cada año,[19] lo que sugiere que, para mejor provecho, las instituciones formales para la participación de la diáspora pueden incorporar las iniciativas de la sociedad civil. También vale la pena señalar que en un marco de cooperación de los países de origen y destino, la creación de un mecanismo no gubernamental para la transferencia de fondos podría acarrear beneficios fiscales o incentivos en algunos países de acogida.

Las estrategias para la movilización de la diáspora pueden incluir eventos de alto perfil, como el evento anual de India llamado Pravasi Bharatiya Divas ("Día del indio no residente"), el primero de los cuales reunió a más de 2.000 miembros relevantes de la diáspora india en una conferencia a la que asistieron la mayoría de los principales dirigentes políticos del país y Premios Nobel de nacionalidad o ascendencia india. Jamaica también organiza un encuentro anual de celebración de expatriados y descendientes de emigrantes. En el marco de estos eventos o independientemente de ellos, varios países hacen reconocimientos a diversos miembros de la diáspora que hayan realizado contribuciones especiales a sus países de origen, fomentado una mejor comprensión entre los países de origen y de destino, o demostrado un mérito sobresaliente

en su vida profesional. Entre los numerosos premios otorgados a miembros de la diáspora están los Premios Presidenciales a Personas y Organizaciones Filipinas en el Extranjero, el Pravasi Bharatiya Samman de India, los Premios Clase Mundial de Nueva Zelandia y el Premio del Gobernador General a la Excelencia de la Diáspora de Jamaica.

Los gobiernos de los países de origen también pueden nombrar a conocidos miembros de la diáspora como portavoces sobre los temas de su interés, patrocinar viajes al país de origen para líderes de opinión y jóvenes o establecer programas de voluntariado para la diáspora. Un ejemplo notable de este tipo de intercambio es el programa Taglit-Birthright Israel, iniciado en 2001, que ofrece viajes educativos gratuitos a Israel para adultos jóvenes de la diáspora de entre 18 y 26 años de edad. Desde su creación, más de 260.000 jóvenes de la diáspora de 52 países han participado en el programa.[20] Los gobiernos de los países de origen también pueden establecer centros o programas para facilitar los flujos financieros de la diáspora, como la "ventanilla única" de India para los inversionistas de la diáspora.

Los gobiernos de los países de destino, por sí solos o en agrupaciones regionales, pueden formar alianzas con los gobiernos de los países de origen para promover iniciativas de desarrollo, en particular aquellas que se beneficiarían de asistencia técnica o apoyo financiero. Entre 2003 y 2005 la Comisión Europea apoyó el programa Retorno de Afganos Calificados (RQA) para ciudadanos de Afganistán que viven en países de la Unión Europea. En cooperación con el gobierno de Afganistán, y con la intervención de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como agencia de implementación, el programa identificó los afganos calificados y con experiencia y los ayudó a regresar a Afganistán por períodos de 6 a 12 meses para cumplir funciones en los sectores público y privado. El programa fue pequeño y su costo relativamente alto, pero una evaluación encontró que los afganos participantes aportaban habilidades necesarias que se emplearon adecuadamente.[21] Los Países Bajos están aplicando un programa similar (Retorno Temporal de Nacionales Calificados) en Afganistán, Georgia, Etiopía, Bosnia y Herzegovina, Sudán y Sierra Leona. También colabora con el programa de la OIM Migración para el Desarrollo en África (MIDA) en Ghana para apoyar el retorno temporal de médicos de la diáspora al país.

La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por su sigla en inglés) utiliza una serie de técnicas para movilizar a grupos de la diáspora a favor del desarrollo en sus países de origen. Financia de forma directa proyectos de desarrollo ejecutados por grupos de la diáspora con

experiencia en la temática, tales como la Asociación Haitiano-Canadiense de Ingenieros y Científicos. Para los grupos de la diáspora sin esa experiencia, CIDA creó alianzas tripartitas entre organizaciones de la diáspora, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de desarrollo canadienses y ONGs en los países de origen. Estas alianzas tienen la ventaja adicional de evitar dar la impresión de que la política de un gobierno para la diáspora apoya a una oposición política organizada en el exilio. La vinculación de las organizaciones de la diáspora con ONGs canadienses con una sólida experiencia en los países en desarrollo permite a las primeras obtener los conocimientos y experiencia necesarios para conseguir fondos de los donantes y trabajar de forma independiente. Muchas organizaciones de la diáspora haitiana, después de trabajar con organizaciones de la sociedad civil (OSC) canadienses durante varios años, ahora se acercan a CIDA para solicitar financiación para la ejecución de proyectos de desarrollo en Haití por cuenta propia.

Varios gobiernos que son donantes de asistencia oficial al desarrollo (AOD, conocida comúnmente como ayuda extranjera) han encontrado que es útil crear o apoyar plataformas para facilitar la participación de la diáspora en el desarrollo, tales como Diásporas para el Desarrollo en los Países Bajos, Reagrupamiento de Organismos Canadienses-Haitianos para el Desarrollo en Canadá y Conexiones para el Desarrollo en el Reino Unido. Estas instituciones fomentan el intercambio sistemático de ideas e información y, al mismo tiempo, sirven como vehículos para la creación de capacidad. En algunos casos, también pueden convertirse en contrapartes operativas de las agencias nacionales de desarrollo.

Al trabajar con socios de la diáspora, varios gobiernos donantes y consorcios han concluido que los proyectos y programas más exitosos son aquellos que se basan en las iniciativas existentes de la diáspora, más que aquellos que comenzaron desde cero a iniciativa de los gobiernos. El JMDI CE-ONU señala que “las políticas impulsadas con demasiada firmeza por los gobiernos pueden tener un efecto disuasorio para la participación de la diáspora”.[22]

Los gobiernos asociados a la participación de la diáspora, ya sea de los países de destino u origen, no están limitados a la esfera nacional únicamente. Establecer vínculos entre las diásporas y los gobiernos locales es de particular importancia dado que las contribuciones de las diásporas tienden a estar orientadas a sus lugares de origen. Los gobiernos estatales, provinciales o municipales pueden establecer alianzas con poblaciones de la diáspora para ayudar al desarrollo de los países de origen.

Lo que es novedoso, no obstante, es el interés de los gobiernos locales de los países de destino en hermanarse con los municipios de donde proviene la mayoría de los recién llegados a sus comunidades. Varios municipios holandeses establecieron relaciones con los gobiernos locales en países de origen como Turquía, Suriname y Marruecos. En la actualidad, hay unas 39 iniciativas de hermanamiento municipal relativas a la diáspora en los Países Bajos y cada vez surgen más.[23] Los proyectos de colaboración entre dos ciudades a menudo se centran en el fortalecimiento de la gobernanza local. Por ejemplo, el municipio neerlandés de Zeist asesora a su municipio hermano en Berkane, Marruecos, para mejorar la gestión de los residuos.

Capítulo 2: Creación de capacidad para una implementación efectiva

Convertir las promesas en realidad es más fácil de decir que de hacer. Aunque muchos gobiernos reconocen la importancia de la participación de la diáspora en el desarrollo, muchos aún carecen de la capacidad para diseñar políticas eficaces e implementarlas a una escala significativa. Esto explica la brecha entre los planes que se ven bien sobre el papel y las políticas y programas buenos y eficaces que realmente hacen la diferencia. De hecho, la participación efectiva casi siempre requiere un esfuerzo concertado hacia la creación de capacidad.

Para muchos países, los principales desafíos que presenta la participación efectiva parecen centrarse en dos cuestiones relativas a la capacidad: cuál es la mejor manera de obtener una financiación adecuada, y cómo mejorar los conocimientos técnicos. Los gobiernos que se toman en serio la participación de las diásporas deben comprometerse a financiar sus esfuerzos de la manera más completa posible (y a buscar fondos de otras fuentes para cubrir las brechas que aún persisten) y a obtener los conocimientos y habilidades operativas necesarias para alcanzar los objetivos eficazmente.

1 Desafíos para la creación de capacidad

A. Conseguir financiación adecuada

El analista Michael Fullilove ha observado que la mayoría de las instituciones de la diáspora no cuentan con fondos suficientes.[24] Una mirada más atenta a los presupuestos de Filipinas, México, India y Malí – cuatro países de origen que han trabajado activamente con sus diásporas en los últimos años– parece confirmar esa observación. Las instituciones encargadas de la cartera de la diáspora en estos países han recibido una dotación relativamente pequeña por parte del gobierno nacional.

La responsabilidad por la protección y la participación de la enorme diáspora filipina recae en gran medida en tres agencias gubernamentales:

los Departamentos de Trabajo y Empleo y de Relaciones Exteriores y la Comisión de Filipinos en el Exterior (CFO, por su sigla en inglés). En 2009 los tres organismos gastaron un total de 19.700 millones de pesos (437 millones de dólares EE.UU.), o un 1,7% de los gastos totales del gobierno ese año.[25] La CFO, agencia clave encargada de involucrar a los emigrantes permanentes, recibió la asignación más pequeña de las tres: solo 45 millones de pesos (1 millón de dólares EE.UU.), o 0,004% del presupuesto nacional.[26]

El gasto del Ministerio de Relaciones Exteriores de México, como proporción del presupuesto total del Poder Ejecutivo, es también bastante bajo, apenas el 1% o 5.300 millones de pesos (397 millones de dólares EE.UU.) en 2009.[27] De esta cantidad, aproximadamente 6% (24 millones de dólares EE.UU.) se gastó en servicios a los mexicanos en el extranjero. Este dinero financió el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el organismo clave que impulsa la agenda de la diáspora, las actividades consulares y otros programas relacionados. Con un monto de 2,8 millones de dólares EE.UU., el presupuesto del IME para 2009 fue la porción más pequeña del presupuesto total del ministerio para los servicios a los mexicanos fuera del país.[28]

India y Malí crearon ministerios específicos cuyo objetivo expreso es atender las necesidades de las poblaciones de la diáspora. El Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar (MOIA, por su sigla en inglés) recibió 80 millones de rupias (17 millones de dólares EE.UU.) en el presupuesto de 2009-2010, o un 0,02% del presupuesto total del gobierno central (416.000 millones de rupias o 90.000 millones de dólares EE.UU.) durante el mismo período.[29] El Ministerio de Asuntos Exteriores que, entre otras cosas, se encarga de mantener la presencia consular en el extranjero, recibió una asignación seis veces mayor a la del MOIA (579 millones de rupias o 125 millones de dólares EE.UU.), pero sigue siendo una proporción muy pequeña en relación con otros departamentos gubernamentales. Combinados, los dos ministerios constituyen el 0,16% del total de desembolsos del Plan Central.[30]

Del mismo modo, en 2009 el Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana contó con un presupuesto total de alrededor de 1.800 millones de francos CFA (3,9 millones de dólares EE.UU.).[31] La financiación del gobierno para los servicios a los malíes en el extranjero a través de consulados se presupuesta en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, que recibió 22.700 millones de francos CFA (49,3 millones de dólares EE.UU.). Ambos ministerios constituyeron el 7% del presupuesto del gobierno central de 723.900 millones de francos CFA (1,6 millones de dólares EE.UU.).[32]

La cantidad de dinero que los gobiernos deberían asignar a las instituciones de la diáspora es muy discutible. En general, los analistas utilizan las asignaciones presupuestarias generales para evaluar las prioridades y los valores del gasto de un país; examinan, por ejemplo, cuánto se gasta en defensa comparado con salud o educación. Es difícil determinar el nivel de gasto apropiado cuando el público objetivo y los beneficiarios principales tienen ingresos más altos que sus compatriotas dentro el país y en algunos casos ni siquiera son ciudadanos.

Ante la ausencia de datos o estándares confiables, una medida razonable del gasto podría consistir en comparar la asignación presupuestaria con el porcentaje de la población de un país que vive en el extranjero. Teniendo esto en cuenta, México, Filipinas y Malí, que tienen casi el 10% de sus respectivas poblaciones en el extranjero, sin duda podrían aumentar la asignación presupuestaria destinada a sus diásporas.[33] Otra medida sugerida tiene que ver con las remesas como porcentaje del producto interno bruto (PIB). Si se emplea esta medida, las Filipinas, en donde las remesas constituyen el 13% del PIB, debería gastar un porcentaje de su presupuesto en el trabajo con la diáspora significativamente mayor que México, Malí o India, donde las remesas son en torno al 3% del PIB.[34]

Sin embargo, los países en desarrollo con recursos financieros muy limitados y decrecientes enfrentan limitaciones reales en relación con sus gastos y asignaciones. En el caso de los programas de Filipinas, los departamentos de obras públicas y carreteras y de educación reclamaron 11% y 5%, respectivamente, del presupuesto de 2009.[35] La mayor asignación presupuestal, de alrededor de 252.000 millones de pesos (6.000 millones de dólares EE.UU.), o 22% del presupuesto, se destinó a pagar los intereses de la deuda nacional; un problema que afecta a muchos de los países muy endeudados.[36]

En efecto, para muchos gobiernos uno de los desafíos más apremiantes para la participación de la diáspora es cómo promover programas que no vacíen las ya limitadas arcas públicas y, al mismo tiempo, atraigan importantes recursos financieros.

B. Adquisición de conocimientos técnicos

Los presupuestos por sí solos son una medición imperfecta de la capacidad del Estado. Gastar más dinero no necesariamente asegura un resultado de mayor calidad. Para muchos países, los conocimientos

técnicos –el conocimiento operativo y las habilidades necesarias para llevar adelante los objetivos de forma efectiva– suponen un obstáculo más grande que el dinero.

Una participación exitosa de la diáspora requiere diseñar maneras inteligentes de brindar servicios y programas a una población dispersa y heterogénea. Un buen ejemplo de ello es el fondo más grande de asistencia social a migrantes operado por el gobierno de un país de emigración. Frente a los problemas derivados de una población de trabajadores temporales en rápida expansión en el extranjero, el gobierno filipino estableció en 1981 la Administración de Previsión Social para Trabajadores en el Extranjero (OWWA, por su sigla en inglés) para proteger a los trabajadores migrantes filipinos y ofrecer diversos servicios, desde la repatriación a los préstamos para nuevos negocios. En 2005, a pesar de haber acumulado enormes reservas, OWWA gastó solo 0,03% de sus fondos en servicios, la mayor parte de las veces cumpliendo apenas con los requisitos mínimos exigidos por ley.3[7] La limitada experiencia de OWWA en la administración de programas explica parcialmente su postura conservadora. Por ejemplo, durante muchos años trató de brindar préstamos de subsistencia, pero siempre tuvo bajas tasas de reembolso. Consciente de sus dificultades para prestar servicios, OWWA optó por salvaguardar sus fondos colocándolos en bancos de desarrollo.[38]

Aún más que la falta de dinero, en algunos casos la falta de conocimientos limita los esfuerzos de los gobiernos de los países de destino. En los Países Bajos, por ejemplo, un estudio de 2009 sobre los proyectos de hermanamiento encontró que los municipios de tamaño medio, como Arnhem, Meppel y Haarlem, que acogen a un número relativamente pequeño de inmigrantes, habían logrado involucrar a las organizaciones de migrantes en los programas de hermanamiento.[39] Por otro lado, los municipios grandes como Amsterdam, con una gran población migrante, descubrieron que el relacionamiento con un grupo de migrantes en particular puede crear tensiones entre los otros grupos y entre el gobierno y los migrantes. Las poblaciones migrantes en el extranjero a menudo están divididas y politizadas, lo que dificulta la participación. De hecho, algunos municipios holandeses han optado por desentenderse por completo de los diferentes grupos para no tener que lidiar con los problemas políticos de la diáspora.[40]

Las dificultades para adquirir los conocimientos y habilidades operativos para involucrar efectivamente a las diásporas se pueden atribuir a muchos factores. Algunos programas de larga data, como OWWA en Filipinas, parecen haber tenido muy poco monitoreo y evaluación. Para muchos esfuerzos de participación, sin embargo, el problema

principal radica en una falta de compromiso sostenido de los gobiernos. Los conocimientos técnicos son de vital importancia y, en general, se adquieren luego de años de ensayo y error. Sin embargo, muchas de las iniciativas gubernamentales relativas a la diáspora tienden a ser de corta duración y dependen del apoyo del gobierno central, que puede variar según cambian las administraciones. Por ejemplo, la principal institución gubernamental a cargo de los marroquíes en el extranjero fue promovida y degradada alternativamente, según ganaba o perdía apoyo dentro del gobierno. Comenzó como un ministerio en 1993, la degradaron a una oficina dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1995[41] y en 2007 la promovieron a su posición actual: una institución encabezada por un ministro-delegado (subsecretario) directamente dependiente de la oficina del primer ministro.[42]

Del mismo modo, en Yemen se crearon y se abandonaron varias instituciones de la diáspora desde que se estableciera la primera oficina, el Departamento de Inmigración y Expatriados, en 1962. Los organismos más recientes incluyen el Ministerio de Asuntos de Expatriados de 1990, el Consejo de Asuntos de Expatriados de 1996, el Ministerio de Asuntos de Expatriados de 1997 y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Emigrantes de 2005. En 2007 la institución de la diáspora pasó a ser nuevamente el Ministerio de Asuntos de Expatriados.[43] Esta falta de continuidad hace más difícil el aprendizaje institucional, un factor crítico para desarrollar experiencia.

2 Creación de capacidades: algunos caminos a seguir

Para hacer frente las limitaciones financieras y técnicas, los gobiernos deben aprender a adquirir experiencia y a compartir costos, tanto financieros como de otra índole. Para sortear la falta de recursos de manera efectiva se requiere la adopción de enfoques tanto convencionales como de vanguardia. Para fomentar la creación de capacidad los gobiernos tienen muchas opciones, cinco de las cuales se describen a continuación.

A. Crear instituciones y programas innovadores y rentables

Encarar decididamente la escasez de recursos requiere, en primer lugar, ideas innovadoras. Algunos gobiernos, por ejemplo, han tomado una ruta atípica con la creación de instituciones y programas innovadores que usan recursos privados para lograr objetivos decididamente públicos.

1. Instituciones innovadoras

Algunos gobiernos no quieren que se vea, por la razón que sea, que gastan demasiado en sus diásporas o que intervienen en los asuntos de los países de destino. Otros buscan enfoques eficaces y viables que optimicen las actividades de participación con una inversión mínima. La solución para algunos gobiernos es crear instituciones cuasi gubernamentales que deliberadamente difuminan la distinción entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Fundaciones. Algunos gobiernos, como los de la República de Corea y Marruecos, crearon fundaciones para gestionar sus actividades de la diáspora de manera indirecta. En 1997 el gobierno de la República de Corea estableció la Fundación de Coreanos en Ultramar, una organización sin fines de lucro dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio. Desde su creación, la fundación tuvo un claro mandato de desarrollo: "utilizar las capacidades de los coreanos en el extranjero para el desarrollo nacional, de conformidad con su política de globalización."

Según el sitio web de la fundación, el gobierno coreano reconoció la necesidad de establecer una institución del gobierno para los coreanos en el extranjero; sin embargo, "esta idea entró en conflicto con la política oficial de mantener un gobierno pequeño y había temor de que ello pudiera causar cierta fricción con los gobiernos de las naciones donde residían los coreanos en el extranjero."[44]

Del mismo modo, en 1990 Marruecos creó la Fundación Hassan II para los Marroquíes Residentes en el Extranjero (FHII). Establecida por decreto real, la FHII se describe oficialmente como una "institución sin fines de lucro con vocación social, dotada de personalidad moral y autonomía financiera". La FHII es una organización privada que tiene una relación especialmente estrecha con el gobierno marroquí. No es una institución gubernamental, aunque el gobierno establece su mandato. Curiosamente, en un momento determinado el ministro encargado de los marroquíes en el extranjero también dirigió la fundación. En la actualidad, la presidenta de la FHII es la Princesa Lalla Meryem.[45]

Fondos de asistencia social. Otros países han optado por crear un fondo de asistencia social administrado por el gobierno y financiado por los migrantes o sus empleadores o reclutadores. Estos fondos, que se encuentran entre otros en Bangladesh, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia, ofrecen una gama de servicios a los migrantes, incluyendo seminarios de orientación previos a la partida, préstamos, repatriaciones

de emergencia, seguros de vida y médicos y asistencia para la reinserción. Este plan ofrece una solución potencialmente eficaz y viable para que los gobiernos de origen compartan el costo de la protección de sus migrantes temporales en el extranjero.

Filipinas gestiona uno de los mayores fondos de asistencia social en el mundo en desarrollo, formado por las cuotas de membresía obligatorias de 25 dólares EE.UU. que aportan los empleadores extranjeros y los trabajadores migrantes. El fondo, que se autofinancia completamente y no recibe ninguna asignación presupuestaria del gobierno nacional, ha traído más dinero del que ha gastado; el excedente se añade al patrimonio del fondo. Como resultado, el fondo creció más de cuatro veces en 13 años, de 2.200 millones de pesos (47 millones de dólares EE.UU.) en 1995 a casi 12.000 millones de pesos (266 millones de dólares EE.UU.) en 2008.[46] Para situar la magnitud de esta cantidad en el contexto filipino, los activos totales del fondo de asistencia social fueron casi el doble del presupuesto de su organismo madre, el Departamento de Trabajo y Empleo, y casi tres veces el presupuesto de la Oficina de la Presidencia durante el mismo período.[47]

Consejos de la diáspora. La creación de consejos de la diáspora, por lo general integrados por una mezcla de líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales, también puede ser una excelente fuente de financiación y conocimientos técnicos. Los consejos suelen asesorar al gobierno sobre asuntos relacionados con la diáspora con un costo mínimo para aquel. Uno de los primeros ejemplos es el Consejo Superior de los Malíes en el Extranjero, que sirve como el representante oficial de la diáspora malí, tanto en Malí como en los países de residencia de la diáspora. Se eligen consejos locales en los distintos países donde se concentran los expatriados malíes. Estos consejos nacionales eligen a los representantes del Consejo Superior.[48] Como ya se mencionó, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) se creó en 2003. El Consejo Consultivo del IME (CCIME) de 2006-2008 tenía 100 de sus miembros elegidos o designados por las comunidades mexicanas en Estados Unidos y Canadá que fueran lo suficientemente grandes para contar con los servicios de un consulado mexicano; 15 miembros fueron nombrados en base a sus méritos y logros.[49]

Los consejos de la diáspora son especialmente importantes ya que aportan recursos muy valiosos: contactos, financiación e ideas para poner en práctica los programas. También son una excelente fuente de retroalimentación y de información sobre la diáspora, información que el IME utiliza para justificar las solicitudes de más fondos, entre otros

resultados. Por ejemplo, debido en gran medida a la presión ejercida por los miembros del CCIME, los fondos recaudados de la tramitación de pasaportes e identificaciones consulares ahora quedan en el Ministerio de Asuntos Exteriores de México para financiar las actividades de la red de servicios consulares.[50]

2. Programas creativos

Más allá de la creación de instituciones innovadoras, los gobiernos también pueden optar por crear programas y proyectos que respondan directamente a las limitaciones financieras y técnicas de forma novedosa. Aunque algunos programas de la diáspora se financian a través de la línea presupuestaria tradicional, muchos más se financian por otros medios. Por ejemplo, Colombia Nos Une, un programa de la Oficina de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior que funciona en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, se financia con una partida presupuestaria tradicional, como cualquier otro ministerio del gobierno. Sin embargo, el programa también trabaja con lo que el gobierno colombiano describe como "proyectos de inversión", que cuentan con una partida presupuestaria adicional para proyectos específicos. Al escribir estas líneas, Colombia Nos Une tenía dos proyectos de este tipo, que aportan un total de 2,5 millones de dólares EE.UU. para apoyo general a los programas.[51]

Equiparación de fondos. Entre los programas más conocidos de la diáspora están los fondos de contrapartida, es decir, planes en los que diferentes niveles del gobierno destinan un dólar o más por cada dólar que invierten las organizaciones de migrantes en sus comunidades. Los ejemplos más citados provienen de México (donde los programas de equiparación se iniciaron y popularizaron), entre los cuales el programa Tres por Uno (o 3x1) del estado de Zacatecas es el más famoso (véase Recuadro 1).

Recuadro 1: Programa Tres por Uno (3x1): una Innovación

Considerado por muchos observadores como un ejemplo de mejor práctica, el programa 3x1 fue reproducido en todo México, en América Latina y alrededor del mundo. Aunque se ha escrito mucho acerca de su ahora popular enfoque para involucrar a la diáspora, pocos se han centrado en la naturaleza innovadora del programa. Por ejemplo, cuando el proyecto se inició en el estado mexicano de Zacatecas en la década de 1980, la falta de confianza inherente entre el estado y la diáspora era asombrosa. Por lo tanto, la motivación del gobierno de

Zacatecas no fue solo atraer recursos de los migrantes para proyectos comunitarios locales, sino también generar una relación de confianza entre el gobierno estatal y los migrantes. El programa fue diseñado para abordar de lleno los dos objetivos a la vez. Genaro Borrego, el gobernador de Zacatecas al inicio del programa, dijo: "El riesgo que [los migrantes] estaban corriendo al poner un dólar en un proyecto público, bueno, yo estaba asumiendo el mismo riesgo. Yo quería que supieran que estábamos juntos en esto."

Fuente: Natasha Iskander, "Social learning as a productive project" en *Development dimension: migration, remittances and development* (Ginebra: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing, 2005).

Otros gobiernos que ven al programa 3x1 como un modelo, harían bien en replicar el espíritu innovador que hizo de él un éxito. El reto clave no es solo cuestión de tomar un modelo a escala o adaptarlo a otro país o región. Más bien, se trata de seleccionar cuidadosamente elementos específicos del diseño de un programa y reconfigurarlos a la luz de determinados contextos socioeconómicos y políticos.

Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) concedió recientemente subsidios de contrapartida a 14 empresas de la diáspora en siete países africanos, que van desde 50.000 a 100.000 dólares de EE.UU. Las empresas seleccionadas se eligieron mediante un proceso altamente competitivo: un concurso de la diáspora con el objetivo de identificar las empresas establecidas y recientemente creadas más viables y sostenibles. USAID colaboró con Western Union, una empresa de remesas privadas, para financiar conjuntamente los subsidios.[52]

Otra variante del modelo 3x1 es el fondo de colaboración de la organización con sede en los Estados Unidos de América llamada Hispánicos en la Filantropía (Hispanics in Philanthropy, HIP). Este fondo, considerado como uno de los programas más exitosos de HIP, ha recaudado más de 39 millones de dólares EE.UU. en donaciones que se canalizan hacia las comunidades hispanas, al tiempo que vincula las grandes organizaciones filantrópicas con pequeños donantes comunitarios.[53] Estos donantes locales se unen y hacen fondo común para lograr un objetivo determinado, que se complementa con donaciones de grandes donantes nacionales hasta que los fondos de contrapartida son lo suficientemente importantes como para que HIP realice convocatorias para presentación de proyectos. HIP trabaja en estrecha colaboración con el sector privado: la Fundación Standard Bank en Argentina, la Fundación Falcondo y una red de donantes individuales en la República Dominicana, la Fundación Western Union y la Fundación del Empresariado en México, entre otras.[54]

Combinación de temas. Los gobiernos también pueden aumentar su capacidad para implementar proyectos de la diáspora al vincularse

con otros proyectos. Alemania, por ejemplo, no tiene un presupuesto específico para los proyectos de migración y desarrollo dentro de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Sin embargo, esta limitación no impide que la agencia se involucre con las diásporas, principalmente mediante la vinculación de proyectos de la diáspora con otros temas como el cambio climático y la seguridad.[55]

B. Aprovechar las estructuras y proyectos gubernamentales existentes

Otra forma de aumentar la capacidad es que los gobiernos trabajen dentro de las estructuras y los proyectos existentes. Reinventar la rueda, aunque en algunas situaciones sea necesario, en otras puede ser un desperdicio de recursos. Esto es especialmente cierto para los gobiernos que parten de recursos limitados. Como señala Imelda Nicolás de la CFO, "no estamos reinventando la rueda, no estamos sacando proyectos nuevos, solo estamos identificando los proyectos y programas que ya están operando y con los que los filipinos en el extranjero puedan involucrarse… Así que la CFO es como un coordinador: brinda directrices y referencias sobre adónde ir si lo necesitan."[56]

Los gobiernos también pueden optar por capitalizar las redes consulares existentes y vincularse con otras oficinas gubernamentales locales o nacionales.

1. Redes consulares

Los consulados siguen siendo los interlocutores más importantes para las poblaciones de la diáspora. Un estudio de 2004 de gobiernos miembros de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reveló que el 76% tenía servicios consulares que interactúan con sus ciudadanos en el extranjero.[57] Los consulados se encuentran en una posición única para evaluar las necesidades de la diáspora y asociarse con otros actores en el ámbito privado y público. Pueden desempeñar un papel fundamental, tanto para los países con políticas de diáspora bien establecidas, donde a los consulados se les da reconocimiento especial y recursos, como para los países con políticas débiles, donde los consulados parecen ser el único vínculo con las poblaciones de la diáspora.

Hoy más que nunca, los gobiernos están instruyendo a sus consulados para que interactúen con los emigrantes de forma más sistemática. Una revisión de los sitios web de embajadas y consulados

de 30 países de origen con políticas de diáspora activas sugiere una amplia presencia consular en los principales destinos de sus respectivas diásporas. Los servicios consulares varían desde la enseñanza del idioma a servicios notariales; desde la emisión de documentos de identidad a la organización de paquetes turísticos con descuentos para visitar el país de origen, tanto por negocios como por placer. Muchos consulados brindan información sobre los acontecimientos en el país de origen, especialmente en el ámbito empresarial, y con relación a programas sobre cultura, educación y desarrollo económico.[58]

Muchos gobiernos han expandido su presencia diplomática a los lugares con grandes poblaciones de la diáspora. Por ejemplo, aunque México mantiene una amplia red consular en los Estados Unidos de América desde el siglo XIX, el gobierno que comenzó en 2000 estableció nuevos consulados en diversas ciudades de Estados Unidos de América,[59] y a mediados de 2009 contaba con 50 consulados en ese país.[60] Del mismo modo, Filipinas abrió cuatro sedes diplomáticas desde 2008 para reflejar la creciente presencia de filipinos en Irlanda, la República Árabe Siria y China.[61] En la actualidad, mantiene 88 oficinas en 65 países.[62]

El personal diplomático también evolucionó para adaptarse a las necesidades e intereses de la diáspora. Cada embajada de Etiopía tiene ahora un diplomático asignado para manejar los asuntos relativos a los expatriados.[63] Aproximadamente 70 a 75 representantes del IME en los consulados mexicanos en Estados Unidos de América están a cargo de implementar los programas y proyectos del IME.[64] Del mismo modo, dado el interés del gobierno de Filipinas en la protección de los trabajadores filipinos en el extranjero, muchas de sus oficinas consulares tienen agregados de bienestar social y laborales para asistir a los trabajadores maltratados o en dificultades.

2. Otras estructuras gubernamentales

Los gobiernos también pueden aumentar su capacidad de interacción con las diásporas capitalizando los recursos ya existentes en distintos organismos gubernamentales. La participación de la diáspora abarca muchas áreas tradicionales, desde las finanzas y el comercio hasta las artes y la cultura. Ya existe capacidad gubernamental en estas áreas; en lugar de crear nuevas instituciones para poner en marcha las actividades relativas a la diáspora, los gobiernos podrían adoptar un enfoque más descentralizado, como crear comités intergubernamentales u optar por apoyar las iniciativas de la diáspora a nivel del gobierno local, con el fin de crear sinergia entre los diferentes sectores gubernamentales.

Por ejemplo, Chile creó el Comité Interministerial para la Comunidades Chilenas en el Exterior para formular políticas públicas sobre la diáspora. El comité está integrado por 12 instituciones públicas que de una u otra manera son responsables de atender las necesidades y demandas del casi millón de chilenos residentes en el extranjero. Estas instituciones incluyen, por ejemplo, el Servicio de Registro Civil e Identificación, que emite documentos de identidad y pasaportes y certificados de matrimonio y nacimiento, y el Fondo Nacional de Salud, que proporciona cobertura nacional de salud con financiación pública.[65]

Los gobiernos locales también están perfectamente posicionados para diseñar programas de la diáspora en sintonía con las necesidades y oportunidades de la comunidad del país de origen. Con una adecuada coordinación, pueden complementar las actividades del gobierno central y compartir el costo de la participación. China, por ejemplo, ha creado una de las redes más extensas de oficinas locales para la diáspora. La competencia por talentos entre los gobiernos locales en China es tan severa que, según se informa, las ciudades envían delegaciones al extranjero para buscar gente talentosa entre la diáspora, sin notificar a los funcionarios de los consulados chinos.[66] El gobierno central chino optó por facilitar orientación sobre las políticas generales de participación de la diáspora, dejando relativa independencia a las oficinas locales para que puedan adoptar métodos innovadores que satisfagan sus necesidades locales.[67] También se puede encontrar una participación concertada en el plano local en algunos estados de la India, en particular Kerala y Gujarat, y en 29 de los 32 estados mexicanos.[68]

C. Recurrir al conjunto de recursos disponibles que ofrece el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional

Entre las razones por las que los gobiernos necesitan establecer alianzas significativas con actores externos se encuentran los problemas de financiación y conocimientos técnicos. Así pueden ampliar sus capacidades de manera sistemática aprovechando los recursos técnicos y financieros puestos a disposición por el sector privado, otros gobiernos y las organizaciones internacionales.

1. Iniciativas público-privadas

Las asociaciones público-privadas incrementan los ajustados presupuestos gubernamentales al recurrir a los contactos y recursos comunitarios. Las instituciones cuasi gubernamentales que se describen

en el Capítulo 4 son buenos ejemplos de esto debido a que usan recursos privados para lograr objetivos decididamente públicos. En Filipinas, por ejemplo, la CFO formó un grupo asesor de negocios integrado por organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades privadas que asesoran y orientan a los filipinos en el extranjero interesados en invertir en el país.[69] Asimismo, los consulados de Colombia en el extranjero trabajan en estrecha colaboración con cerca de 800 asociaciones de migrantes a las que el gobierno llama "multiplicadores", ya que son muy eficaces para informar sobre las actividades consulares a los miembros de sus comunidades y, a la vez, comunicar a los consulados sus necesidades.[70] Como muestra el Recuadro 2, México ha sido muy proactivo en repartir los costos de la participación.

Recuadro 2: Compartir los costos de la participación: la experiencia mexicana

México ha buscado vigorosamente formar alianzas con varias organizaciones de los Estados Unidos para cumplir con su meta de involucrar a la diáspora. Uno de los proyectos incluye centros educativos que enseñan inglés a adultos hispanos. Las organizaciones patrocinadoras facilitan las aulas y los maestros para estos centros. El Instituto Nacional de Educación de Adultos y el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo proporcionan el plan de estudios básico, mientras que el gobierno mexicano se ocupa de la coordinación. El éxito de otros programas en áreas como la promoción de la salud, la capacitación financiera y las remesas, depende en gran medida de los recursos de las organizaciones patrocinantes y de su capacidad técnica.

Otro proyecto es Ventanillas de Salud, que proporciona información básica de salud a los migrantes mexicanos en Estados Unidos y hace derivaciones a los hospitales, centros de salud y programas gubernamentales en ese país, donde los pacientes pueden recibir atención médica sin temor a ser entregados a las autoridades de inmigración. Javier Díaz de León, del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), señaló en una entrevista para este manual que el proyecto "no es tan caro como se podría esperar debido a que el gobierno trabaja con los consulados y las organizaciones locales. Cada ventanilla supone un acuerdo entre el consulado mexicano y una organización local. Por lo tanto, hay costos asociados a esto pero las organizaciones prestan la mayoría de los servicios."

Muchos de los programas del IME trabajan con planes de patrocinio. Una sección dentro del IME se ocupa de identificar y promover las oportunidades de patrocinio. Como destaca Díaz de León, "hay muchas personas y empresas que quieren promocionarse frente a la diáspora mexicana, que están muy interesadas en aparecer junto al IME en algunos de nuestros programas… Apostamos mucho a una estrategia agresiva para encontrar fondos de distintas fuentes."

Fuentes: Laureen Laglagaron, *Protection through integration: The Mexican government's efforts to aid migrants in the United States* (Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf; entrevista a Javier Díaz de León, director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Gobierno de México, entrevista telefónica con la autora, 4 de mayo de 2011; ver el sitio web para obtener más información: www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=383&lang=es.

2. Alianzas entre los gobiernos

Las alianzas entre los gobiernos de distintas naciones también pueden hacer una diferencia al compartir los costos financieros de la participación. Si bien muchos países de destino apoyan a sus propias diásporas en el extranjero –como es el caso de las iniciativas australianas de becas para los expatriados, financiadas por el Consejo Nacional de Salud e Investigación– otros implementan programas de apoyo a las actividades de desarrollo del país de origen de las comunidades de inmigrantes dentro de sus fronteras. Por ejemplo, en marzo de 2008 la agencia de desarrollo del Reino Unido, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por su sigla en inglés), inició un programa de 3 millones de libras esterlinas (4,7 millones de dólares EE.UU.) con el Servicio de Voluntarios en Ultramar, una organización benéfica de desarrollo internacional con sede en el Reino Unido, para apoyar y ayudar a personas de las comunidades de la diáspora a trabajar como voluntarias en sus países de origen.[71]

En efecto, la política de "codesarrollo" iniciada en Francia en la década de 1990 está nuevamente en boga. El concepto se desarrolló como un marco teórico para aprovechar los recursos de las organizaciones de migrantes africanos en Francia, a fin de promover el desarrollo en África. El concepto de codesarrollo pone de manifiesto cómo la migración puede beneficiar a los países de origen y de destino (aunque se criticaron algunas de sus aplicaciones por poner demasiado énfasis en el control de la migración). El enfoque pone énfasis en el desarrollo de las economías locales y la promoción de alianzas entre empresas, autoridades locales, instituciones de formación y asociaciones.[72] Italia, España y Francia, por ejemplo, registraron un aumento de los planes de políticas públicas y de financiación para apoyar proyectos de codesarrollo.[73] Algunos países en desarrollo han explorado este interés compartido con los gobiernos de destino y han identificado proyectos de interés mutuo.

Como muestra la encuesta realizada para informar a este manual, la mayoría de las instituciones de la diáspora en los países de destino son agencias de desarrollo.

Por ejemplo, en diciembre de 2000 Malí y Francia firmaron un acuerdo de codesarrollo. De 2003 a 2005, se completaron 250 programas de retorno y reintegración, 22 proyectos de desarrollo local y 10 proyectos para jóvenes de ascendencia inmigrante en Francia. De los 3,5 millones de euros (4,8 millones de dólares EE.UU.)[74] recaudados para financiar los proyectos, cerca del 70% (2,5 millones de euros o 3,4 millones de dólares EE.UU.) provino del gobierno francés.[75]

Como se señaló anteriormente, durante la década pasada varios municipios neerlandeses establecieron relaciones con los gobiernos locales de países de origen de los inmigrantes, como Turquía, Suriname y Marruecos. Los hermanamientos con los llamados "países de la diáspora" son relativamente nuevos; de hecho la mayoría de las relaciones se establecieron después de 1999. En la actualidad hay unas 39 iniciativas de hermanamiento municipal centradas en la diáspora en los Países Bajos, y su número va en aumento.[76]

Recuadro 3: Trabajar por el desarrollo en casa: los desafíos de las agencias de desarrollo en los países de destino

Entre los países de destino, las agencias de desarrollo están surgiendo como actores clave del gobierno encargados de involucrar a sus diásporas. Como explica Regina Barbosa, de la agencia alemana Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), en general "el objetivo es encontrar formas en que los migrantes pueden ser socios de la cooperación al desarrollo." GIZ, en particular, quiere "fomentar los vínculos entre integración y desarrollo promoviendo la participación de las organizaciones de migrantes y vinculando estas actividades a nivel municipal."

Realizar el potencial de los migrantes como socios del desarrollo no está exento de desafíos. Uno de ellos es la reticencia de algunas personas en el sector del desarrollo a trabajar en proyectos relacionados con la diáspora. En Alemania, por ejemplo, un integrante de GIZ afirmó que mantener un "diálogo abierto entre la cooperación al desarrollo, los bancos y las organizaciones de migrantes" y el "desarrollo de un producto concreto (un folleto informativo)" fueron dos de las iniciativas más difíciles de llevar a cabo debido a la "resistencia de los coordinadores de los proyectos a encarar un tema nuevo, que aparenta tener más que ver con los problemas nacionales que con la cooperación al desarrollo."[77]

Otro problema se refiere a cómo las agencias se organizan. Alfred Fritschi de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), explica que en Suiza, por ejemplo, "la integración de la perspectiva de la diáspora significa abrir un nuevo frente de contactos y diálogos con organizaciones". Y agrega: "Hasta ahora nos hemos organizado de tal manera que nuestro diálogo principal es entre nuestros representantes en el país y los líderes locales. No estamos preparados para tener un frente abierto de trabajo en Suiza para abordar a las instituciones de aquí; el tema muy importante del diálogo abre muchas puertas, y no estamos suficientemente organizados y preparados para ello… No somos capaces de responder a decenas de pequeñas iniciativas de la diáspora que llegan directamente a nuestra administración."

Otra cuestión conexa es cómo se financian los programas. Fritschi explica que la COSUDE no puede estar económicamente activa dentro de Suiza porque la ley la obliga a enfocarse en apoyar las actividades en los países donde tiene programas. Para Fritschi, "sería necesario un fuerte enfoque común interministerial si queremos tratar con la diáspora porque esta tiene muchos y muy diversos intereses que se encuentran en el ámbito de distintos organismos del gobierno."

Fuente: Entrevista a Barbosa, abril de 2011; entrevista a Alfred Fritschi, co-director de la División de los Balcanes Occidentales, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, entrevista telefónica con la autora, 10 de mayo de 2011.

3. Alianzas con la comunidad internacional

La comunidad internacional es una importante fuente de financiación y conocimientos técnicos. Varios gobiernos de origen han explorado los recursos disponibles de las instituciones financieras internacionales. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) financió su Programa de Subasta de Fondos por medio de un préstamo a bajo interés del Banco Mundial por un monto de 20 millones de dólares EE.UU. En el marco de este programa, los municipios ofrecieron asumir una parte de la financiación para un proyecto específico. Es decir, si el Banco Mundial quiere financiar proyectos de electrificación, los municipios deben presentar sus propuestas y ofrecerse a financiar una cierta cantidad con el fin de finalizar los proyectos. Por un mecanismo similar a una subasta, los municipios que ofertan más alto obtienen un préstamo para completar el proyecto. Las diásporas se involucraron porque los municipios pidieron a sus asociaciones de oriundos que contribuyeran a cubrir parte del costo correspondiente al municipio. Además, en muchos casos los miembros de la diáspora tenían proyectos propios que querían presentar. Así que se avinieron a trabajar con los municipios para que esos proyectos también tuvieran la posibilidad de conseguir financiación a través de la subasta.

Los gobiernos también han establecido alianzas con organizaciones internacionales como la OIM y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para promover el retorno permanente de personas de la diáspora altamente calificadas y bien financiadas. Como se analizará en profundidad en el Capítulo 8 de este manual, la OIM, por ejemplo, ha implementado programas de retorno de talentos en África,[78] América Latina[79] y, más recientemente, en Afganistán. Entre 1983 y 1999, informó que reintegró con éxito a unos 2.000 repatriados en 11 países africanos.[80]

En los últimos años, las organizaciones internacionales se han centrado menos en el retorno y reasentamiento de los emigrantes y más en la transferencia de competencias y recursos financieros, independientemente de su regreso. Un ejemplo destacado de esta modalidad es el proyecto de la OIM Migración para el Desarrollo en África (MIDA), que apunta a movilizar las capacidades y los recursos financieros de las diásporas africanas para apoyar los proyectos de desarrollo en los países de origen. Descrito como un programa de creación de capacidad, el proyecto se centra en facilitar la movilidad temporal y no implica el retorno sistemático de los migrantes.

D. Desarrollar las capacidades de los grupos de la diáspora

Muchos grupos de la diáspora son pequeños y no cuentan con fondos suficientes; todo su personal es voluntario, el espacio de oficina (si existe) es donado y su presupuesto de funcionamiento es mínimo. Y debido a que muchos de sus integrantes tienen empleos fijos puede resultarles difícil encontrar tiempo para llevar adelante los asuntos del grupo. Como señalaron Cindy Horst y sus colegas, "esto puede tener consecuencias serias para lo que puedan lograr estas organizaciones, ya que la cantidad de tiempo y de recursos de que disponen puede ser especialmente limitada."[81]

Para solucionar este problema, algunos gobiernos, especialmente en los países de destino, han optado por ayudar a los grupos de la diáspora a construir capacidades. Algunos gobiernos brindan asistencia técnica y capacitación en gestión financiera, recaudación de fondos, gestión de proyectos, necesidades de información y otras áreas. Algunas agencias gubernamentales se hacen cargo directamente de la capacitación o indirectamente a través de un contratista.

El gobierno neerlandés, por ejemplo, organizó cursos de formación para fortalecer las capacidades de las organizaciones de la diáspora en los Países Bajos. La capacitación abarcó habilidades básicas en áreas tales como las formas de establecer una organización, qué tipo de estructura elegir y cómo redactar una buena propuesta de proyecto; cómo identificar a los potenciales donantes; y el funcionamiento de las estructuras del gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores no brindó directamente la capacitación sino que contrató a otra organización para hacerlo. Se capacitó a 30 o 40 representantes de diversas organizaciones de la diáspora a un costo de 100.000 euros.

En última instancia, el objetivo de estos programas de capacitación es construir una plataforma u organización paraguas que represente a otras organizaciones. Según explica Sander Werrie del Ministerio de Relaciones Exteriores, "si las organizaciones de la diáspora pudieran agruparse para elaborar una agenda general, sería más fácil para el ministerio interactuar con ellas." Werrie hace notar que la mayoría de las organizaciones carecen de la capacidad de organizarse como tales.[82]

Otros países de destino, como Noruega y Finlandia, han realizado sesiones de capacitación similares.

E. Aprender de los otros

Aprender de las experiencias de los demás es otra vía para adquirir conocimientos técnicos. En la planificación y el diseño de una política para la diáspora, los gobiernos no tienen por qué empezar de cero. Aunque muchas iniciativas de diáspora son nuevas, otras tienen una larga historia. Varios países, como Israel, Taiwán Provincia de China, Italia y Grecia tienen una experiencia que brinda lecciones importantes para los responsables políticos de hoy.

El gobierno de India, por ejemplo, encargó a un comité de alto nivel que recomendara un marco político amplio pero flexible y planes específicos nacionales para involucrar a los 20 millones de miembros de la diáspora india. Durante dos años, el comité de cinco personas –compuesto por dos miembros actuales del Parlamento indio, dos diplomáticos de carrera retirados y un dirigente de una ONG– se dedicó a estudiar, entre otros temas, los esfuerzos de varios gobiernos de la diáspora con el fin de extraer lecciones relevantes para India. En 2004, el comité presentó un impresionante informe de 600 páginas, que incluye 22 perfiles de países y regiones al que el público tiene libre acceso.[83] Más recientemente, el Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar firmó diversos memorandos de entendimiento con varios grupos de expertos y organizaciones internacionales, tanto en India como en el extranjero, para apoyar la investigación en sus áreas de interés.[84]

Otros países tomaron un camino similar pero a escala mucho más pequeña. El Programa de Apoyo a los Emigrantes del Departamento de Asuntos Exteriores irlandés, por ejemplo, solicitó a los Fondos Globales de Irlanda una red de ayuda internacional que delineara las mejores prácticas de participación de la diáspora para identificar estrategias y modelos viables para Irlanda.[85] Del mismo modo, los gobiernos de El Salvador, la República de Moldova y Serbia han invitado al Centro para la Migración e Integración Internacional (una organización fundada por el Comité Americano-Judío de Distribución Conjunta) a llevar a cabo un curso sobre alianzas entre la diáspora y su país natal. El curso se basó en modelos prácticos de la experiencia de Israel así como de otros países. El gobierno de El Salvador envió a su diplomático más importante encargado de los asuntos de la diáspora a entrevistarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores israelí para identificar las prácticas relevantes para la diáspora salvadoreña.[86]

Capítulo 3: Monitoreo de los avances y medición del impacto

Monitoreo constante, evaluación y ajustes frecuentes deben ser elementos básicos de cualquier programa de participación de la diáspora. Muchos de los programas que se destacan en este manual parecen haber invertido enormes recursos en la fase inicial pero descuidaron el circuito de retroalimentación. Incluso si un gobierno facilita efectivamente el retorno de los emigrantes o construye una red activa de integrantes de la diáspora, es fundamental hacer un monitoreo a la implementación de este tipo de programas, medir su impacto y usar los resultados para mejorarlos aún más, además de generar más aceptación, sobre todo de los actores escépticos dentro y fuera del gobierno.

Recuadro 1: Monitoreo y Evaluación: definiciones importantes

El monitoreo es un proceso continuo que hace un seguimiento de lo que sucede dentro de un programa y utiliza los datos recopilados para informar la implementación del programa.

Las evaluaciones son valoraciones periódicas y objetivas de los proyectos, programas o políticas planificados, en curso o terminados.

Las evaluaciones de impacto tratan de responder a las preguntas de causa y efecto y a los cambios en los resultados que son directamente atribuibles a un programa o proyecto.

1 ¿Por qué monitorear y evaluar?

Un enfoque renovado en el monitoreo y la evaluación es importante por varias razones, tres de las cuales vale la pena resaltar.

A. Permitir la adaptación de programas y políticas

Establecer una sólida y significativa política de Monitoreo y Evaluación permite realizar ajustes frecuentes a los programas y adaptar las políticas. Por ejemplo, el programa Tres por Uno (3x1) de Zacatecas,

México, ha cambiado y mejorado a través de los años, pasando de 1x1 en la década de 1980 a 3x1 una década después.

El caso de Zacatecas es excepcional porque las lecciones aprendidas a través de la experiencia fueron constantemente incorporadas al programa. Como Natasha Iskander señala, los cambios en el programa 3x1 afectaron "todo, desde los criterios de selección de proyectos hasta los procedimientos presupuestarios, los mecanismos de auditoría y las disposiciones institucionales y de procedimiento. Los organismos del Estado y de la diáspora no solo dedican cada vez más recursos organizativos y humanos a la gestión de los proyectos y a la participación en las negociaciones transnacionales, sino también a explorar activamente diferentes visiones políticas y económicas para las comunidades zacatecanas a ambos lados de la frontera."[87]

Lo mismo puede decirse del programa Migración para el Desarrollo en África (MIDA) de la OIM. Cualquier programa necesita revaloraciones periódicas, en particular los proyectos plurianuales o complejos formados por varias unidades distintas pero interrelacionadas. Por ejemplo, algunos proyectos del MIDA se implementan simultáneamente en dos o más países vecinos, los cuales contribuyen a la ejecución del programa de forma conjunta. En los proyectos de varias fases, el monitoreo permite hacer los ajustes necesarios a la luz de la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas durante las fases anteriores.[88] Un ejemplo de ello es el proyecto MIDA Grandes Lagos, que se ajustó adecuadamente después de una evaluación de la primera fase de 12 meses. Del mismo modo, la evaluación de un proyecto del MIDA para mujeres en Guinea "concluyó que la estrategia de movilización de la diáspora adaptada a las necesidades de otros países africanos no era aplicable a la diáspora guineana, dado el especial nivel de desarrollo del país, entre otros factores."[89]

Como ha observado la OIM, "el monitoreo oportuno, en particular, puede poner de manifiesto obstáculos imprevistos u oportunidades inesperadas que exigen un replanteamiento de los supuestos y estrategias subyacentes al proyecto."[90]

B. Evitar la cooptación por intereses creados

El Monitoreo y Evaluación es también fundamental para evitar que un programa sea cooptado por intereses creados y para apuntalar su credibilidad. Como señala Armando Rodríguez en el caso del programa 3x1, no todos los participantes suscribieron el principio de "trabajar por el bien común". Pero el programa logra acallar las agendas políticas

o personales al trabajar con el equipo binacional de "vigilancia con ojos y oídos".[91] En el caso de los proyectos con las asociaciones de oriundos de Zacatecas, el equipo estaba integrado por organizaciones como la Fundación Rockefeller, Oxfam Novib y la Fundación Rostros y Voces.

En Croacia, el gobierno optó por tercerizar la evaluación del Fondo Unidad a través del Conocimiento (UKF), un programa que otorga subvenciones a las alianzas de investigación entre integrantes de la diáspora y científicos locales. La directora del programa, Alessia Pozzi, destacó en una entrevista para este manual: "Somos completamente conscientes de que Croacia es una pequeña comunidad… por lo que si hacemos la evaluación aquí en Croacia, hay ciertas cuestiones negativas que pueden surgir, como un conflicto de intereses. Así que para tener una evaluación justa, tenemos que encargársela a otros que no tienen interés alguno en seleccionar o rechazar el proyecto."[92] Pozzi considera que los costos de la contratación de expertos independientes para evaluar los programas y proyectos (alrededor de 150 euros por proyecto) son razonables. "Tenemos 400 expertos independientes que trabajan en nuestros proyectos y en total el costo operativo de los salarios de los evaluadores es solo el 9,8%. Así que no es tanto. Es apenas alrededor del 10% del costo total", agrega Pozzi.

C. Buscar la aceptación de otros actores interesados

Destacar los logros de un proyecto ayuda a mantener su impulso y puede atraer a más interesados. Las evaluaciones de impacto son especialmente importantes porque proporcionan estadísticas que se puede usar como evidencia de la eficacia de una política, para aumentar así la confianza de los financiadores. A pesar de que las evaluaciones pueden ser costosas, contar con pruebas del éxito de un proyecto es dinero bien gastado. Las evaluaciones también pueden hacer que los programas sean más eficientes y pueden ahorrar dinero cuando los programas que resultan ser ineficaces se clausuran.[93]

2 La brecha de Monitoreo y Evaluación

Algunos gobiernos monitorean sus programas regularmente. Colombia, por ejemplo, mantiene un control sobre todos los programas de la diáspora a través de una oficina de planificación. El Departamento Nacional de Planeación, una agencia gubernamental externa, también supervisa los proyectos y programas de la diáspora y todos los recursos utilizados.[94]

Sin embargo, muy pocos evalúan realmente el impacto de sus programas. La Dirección General de Protección de Españoles en el Extranjero proporciona "justificación de todos los gastos y se somete a auditoría exhaustiva". Pero no lleva a cabo evaluaciones externas de los programas. José Hernández, de la Dirección, explica: "El principal indicador que tenemos para saber si un programa está funcionando es la cantidad de solicitudes que recibimos y la cantidad de beneficiarios que tenemos. Por ejemplo, nuestro programa para promover el turismo para los adultos mayores ha recibido 4.000 solicitudes este año en comparación con 2.500 solicitudes hace dos años."[95]

En efecto, la OIM examinó 130 sitios web de las agencias de desarrollo y de los ministerios de trabajo, asuntos exteriores, interior e inmigración de 68 países, y encontró apenas 70 evaluaciones formales de las políticas, proyectos y programas de migración (excluyendo análisis coyunturales, informes de los donantes, informes preliminares y todas las evaluaciones de la OIM). Casi un tercio (28%) de los programas evaluados tienen que ver con la gestión de la migración laboral. Las evaluaciones de impacto rigurosas son extremadamente escasas; el análisis exploratorio encontró solo seis evaluaciones con un diseño experimental.[96]

El registro de las organizaciones internacionales también muestra que hay mucho por mejorar. Por ejemplo, en los últimos cinco años la OIM evaluó 67 proyectos, de los cuales 14% eran evaluaciones de proyectos de participación de la diáspora. La primera evaluación publicada por la OIM fue la de la implementación del Programa de Retorno de Nacionales Calificados de Kenya, en 1986. Con siete informes realizados, el programa Retorno de Africanos Calificados es el más monitoreado y evaluado.

Laura Chapell y Frank Laczko observan: "todo el mundo está de acuerdo en que el monitoreo es importante pero en realidad se está haciendo poco." Entre las barreras que describe el Recuadro 2 están la "falta de una 'cultura de la evaluación', un 'factor miedo' exacerbado principalmente por las preocupaciones relativas a los costos y la falta de prioridad entre los donantes."[97]

Recuadro 2: Posibles causas de la falta de una "cultura de evaluación"

- Los responsables de tomar las decisiones y los directores de proyectos pueden no estar dispuestos a enfrentarse a la "mala noticia" de que un programa o un proyecto en particular no está teniendo el resultado deseado.
- Las evaluaciones de impacto pueden considerarse una inversión costosa, que requieren considerables recursos financieros y compromisos de tiempo significativos.

- Una evaluación rigurosa podría llevar tres o cuatro años, mientras que muchos gobiernos quieren la información de inmediato.
- Las evaluaciones de impacto, sobre todo las más rigurosas, requieren un nivel de conocimientos técnicos que es difícil de encontrar al interior de los gobiernos.
- La inversión en la evaluación no ha ido a la par con el rápido crecimiento de los programas y proyectos de migración en la última década.
- Muchas veces la voluntad política es insuficiente puesto que la migración es un tema muy polémico y, a menudo, politizado.
- Los datos sobre migración necesarios para la evaluación de los resultados a menudo están viciados o son inexistentes.
- Las intervenciones relativas a la migración tradicionalmente no son consideradas herramientas para promover el desarrollo y, por lo tanto, no se evalúan desde esa perspectiva.

Fuente: Frank Laczko, "Migration, development and evaluation: where we stand today and why" (PowerPoint presentado en Managing Migration for Development: Policymaking, Assessment and Evaluation, Marsella, Francia, del 13 al 15 de junio de 2011).

3 Cerrar la brecha de Monitoreo y Evaluación: algunos caminos a seguir

A. Ser realistas y elegir metodologías y datos apropiados para el contexto y el presupuesto

Aunque sea extremadamente útil, la integración de Monitoreo y Evaluación en la gestión de los programas no es gratis. Los gobiernos deben ser realistas y tienen que identificar métodos de evaluación adecuados, basándose en el contexto local y las limitaciones financieras. Según Chapell y Laczko, "el objetivo de una evaluación de impacto debe ser siempre obtener la información más exacta posible sobre la eficacia de una política. Esto significa ser a la vez ambiciosos y realistas para definir cuál sería la mejor información posible (y cómo podría obtenerse) en cada caso. Los temas a ser evaluados, los medios financieros disponibles, las habilidades a las que se puede acceder, los plazos requeridos y el contexto político en el que la evaluación se lleva a cabo: todos estos factores ayudarán a decidir cuál es el enfoque más adecuado."[98]

Datos de referencia. Idealmente, un sistema de Monitoreo y Evaluación se basará en datos de referencia recogidos al inicio del programa o proyecto. Esto requiere más recursos financieros y tiempo pero ayuda a cuantificar el impacto y, por lo tanto, aumenta la calidad y utilidad de la evaluación.

Contrafactual. Otro enfoque de la evaluación consiste en examinar lo contrafactual: un análisis del costo para el país de no tener un programa de participación de la diáspora. Una evaluación puede mirar a las otras maneras en que la diáspora podría haber regresado al país, a fin de

determinar si el programa solo subsidió un retorno que se habría producido de todos modos, incluso sin la intervención del gobierno. El Recuadro 3 pone de relieve este enfoque, que analiza el efecto de los diferentes planes de ahorro para los migrantes en El Salvador. Considerado como el Rolls Royce del conjunto de herramientas de evaluación, un ensayo aleatorio de control puede revelar muchísimo sobre el desarrollo del programa, aunque tenga un costo.

Recuadro 3: Entender la propensión al ahorro de los migrantes salvadoreños en Washington: un ensayo aleatorio de control

En asociación con un banco de El Salvador, un grupo de investigadores de la Escuela de Negocios de Harvard, la Universidad Francisco Marroquín, la Universidad de Chile y la Universidad de Michigan ofrecieron a migrantes salvadoreños en Estados Unidos cuentas bancarias en su país de origen a las que podían enviar remesas. Su objetivo fue investigar si al tener los migrantes mayor control sobre el uso de las remesas aumentaba su propensión al ahorro.

Los migrantes que participaron en el estudio fueron asignados aleatoriamente a cuatro grupos que proveían diferentes niveles de monitoreo y control sobre los ahorros en El Salvador.

- Tratamiento 0: El grupo de control, que no recibió ninguna oferta de nuevos productos financieros.
- Tratamiento 1: Se ofreció a los migrantes la oportunidad de abrir una cuenta en El Salvador a nombre del destinatario de la remesa.
- Tratamiento 2: Se ofreció a los migrantes la oportunidad de abrir una cuenta cuyos titulares eran conjuntamente el migrante y el destinatario.
- Tratamiento 3: Se ofreció a los migrantes, además de la cuenta conjunta ofrecida en el tratamiento 2, la opción de abrir una cuenta a nombre del migrante únicamente.

La tercera opción (Tratamiento 3) ofrecía al migrante el mayor grado de monitoreo y control sobre las remesas enviadas a El Salvador. Los datos sobre las transacciones financieras en el banco asociado vienen de los registros administrativos del banco. Las encuestas de referencia y de seguimiento realizadas tanto a los migrantes en Estados Unidos como a los hogares receptores de sus remesas en El Salvador proporcionaron datos sobre otros resultados.

La investigación concluyó que el deseo de los migrantes de monitorear y controlar el uso de las remesas es "cuantitativamente grande y tiene una influencia importante en la toma de decisiones financieras de los migrantes." Esto es especialmente cierto respecto al grado en que las remesas se guardan en cuentas de ahorro formales. Los migrantes asignados a la condición del tratamiento que ofrecía el mayor grado de monitoreo y control (Tratamiento 3) fueron mucho más propensos a abrir cuentas de ahorro y a acumular un mayor ahorro en El Salvador.

Fuente: Dean Yang, Nava Ashraf, Claudia Martínez y Diego Aycinena Francisco, "Remittances and the problem of control: a field experiment among migrants from El Salvador" (Documento de trabajo, septiembre de 2011), http://www-personal.umich.edu/~deanyang/papers/aamy_remittancecontrol.pdf.

Aunque un sistema de Monitoreo y Evaluación ideal incluiría reunir datos de referencia o establecer una hipótesis contrafactual, los gobiernos

pueden optar por adoptar sistemas más simples y menos costosos que no requieren de especialistas o de grandes cálculos, pero que aún así proporcionan indicadores críticos de éxito que pueden informar la ejecución del programa.

Combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas. La mayoría de las evaluaciones usan una combinación de herramientas para recopilar información y retroalimentación de una amplia gama de fuentes y actores relacionados con un determinado programa. Los métodos básicos de evaluación incluyen observación directa, entrevistas, discusiones en grupos focales, cuestionarios y encuestas. La experiencia de la OIM con el MIDA sugiere firmemente que los métodos mixtos que utilizan "tanto las herramientas cualitativas como cuantitativas pueden usarse para compensar las lagunas técnicas debidas a los altos costos requeridos para algunos de los métodos."[99] Como muestra el Recuadro 4, en el caso del proyecto MIDA Grandes Lagos se empleó una serie de métodos que incluyeron un examen teórico, visitas de campo, una encuesta y grupos de discusión. De los programas del MIDA implementados hasta la fecha, se desprende la importancia de los sistemas de seguimiento para garantizar la medición efectiva de un proyecto en el tiempo y una evaluación de su sostenibilidad a largo plazo.[100]

Recuadro 4: MIDA Grandes Lagos, Fase III

El programa MIDA Grandes Lagos Fase III (Región de los Grandes Lagos de África) utiliza los resultados o impactos deseados e indicadores siguientes:

Descripción de resultados e impactos deseados	Descripción de indicadores
Estabilidad económica, social y cultural y desarrollo humano favorecidos a través de la intervención de la diáspora	• Número de grupos temáticos creados por la diáspora • Número de proyectos de apoyo compuestos por varios expertos
Miembros de la diáspora contribuyen con el sector de la educación	• Número de asistentes capacitados • Reducción del ciclo universitario • Mejora de los equipos pedagógicos y otros recursos
Miembros de la diáspora contribuyen con el sector de la salud	• Número de nuevas técnicas usadas en ausencia de un experto, gracias a la provisión de equipos • Mejora de la eficacia de los servicios (número de pacientes tratados, número de casos difíciles atendidos)
Miembros de la diáspora contribuyen al desarrollo rural	• Implementación de planes estratégicos y reformas • Implementación de los trabajos propuestos

Un estudio teórico inicial analizó la información de los expertos en la materia. Al mismo tiempo, se realizaron entrevistas con expertos en Bruselas que participaron en misiones en el marco del MIDA III. Las misiones de campo hicieron un seguimiento con los tres países socios a fin de reunirse con las autoridades nacionales, las instituciones beneficiarias, los beneficiarios directos, expertos y otras partes interesadas. Se llevó a cabo un estudio de las transferencias físicas de las remesas. Para finalizar las visitas, se organizaron grupos focales con los miembros expertos de la diáspora del Congo, Rwanda y Burundi.

Fuente: Ann Pawliczko, "Inventory of impact assessment of international migration: Projects/programmes carried out by GMG agencies, United Nations Population Fund" (ponencia presentada en Managing Migration for Development: Policymaking, Assessment and Evaluation, Marsella, Francia, del 13 al 15 de junio de 2011).

B. Estudiar la manera de compartir los costos de la evaluación con otros interesados

Los costos iniciales que implica llevar a cabo un estudio de impacto pueden considerarse demasiado caros para algunos países y programas más pequeños. Para Chapell y Laczko, sin embargo, hay maneras de reducir los costos, principalmente mediante el reparto de los gastos:

> *Los gobiernos pueden identificar conjuntamente algunas políticas y programas clave de interés mutuo para una "evaluación temática." En unos pocos años habría un cuerpo de evidencias disponible sobre cómo diseñar mejor las políticas y programas clave. Estas pruebas constituirían un recurso muy valioso para los responsables políticos a nivel mundial. Este enfoque también alentaría a los países de origen, tránsito y destino a trabajar juntos para encarar evaluaciones conjuntas que garanticen que la movilidad mejore los resultados de la migración y el desarrollo.*[101]

Chapell y Laczko citan un reciente informe del Centro para el Desarrollo Mundial que afirma la incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo evaluaciones por cuenta propia en todos los ámbitos de la política. Una manera eficiente y rentable de abordar esta limitación es que los gobiernos reconozcan colectivamente las cuestiones más importantes relativas a las políticas y promuevan estudios a este respecto.[102]

C. Los donantes pueden desempeñar un papel activo en la construcción de una "cultura de evaluación"

Los donantes desempeñan un papel importante en el impulso de la evaluación de programas y proyectos. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encargó una evaluación externa de los proyectos relacionados con las remesas en 2009. En ese momento había

45 proyectos aprobados por un total de más de 45 millones de dólares EE.UU. para asistencia técnica y aproximadamente 22 millones de dólares EE.UU. para préstamos e inversiones de capital. La revisión, que tuvo lugar entre mayo y septiembre de 2009, se centró principalmente en la cartera de proyectos de remesas ejecutados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) de 2001 a 2009 y, en segundo lugar, en las actividades de difusión e investigación del FOMIN durante ese mismo período.[103] El resultado es un documento de 256 páginas que incluye una evaluación de los modelos utilizados y un resumen de los éxitos, desafíos y lecciones aprendidas de cada proyecto individual. El estudio también ofrece recomendaciones, desde las perspectivas tanto de diseño como operativa, sobre cómo el FOMIN y otros operadores pueden mejorar el impacto, el alcance y la sostenibilidad de los programas de remesas.[104]

Entre los países donantes, los Países Bajos tienen previsto hacer una evaluación de los programas de la diáspora que han financiado durante seis años, con el fin de entender su impacto en una serie de ámbitos políticos de importancia clave para el gobierno. Como explicó Sander Werrie en una entrevista para este manual, los Países Bajos están "interesados en saber si las actividades que financia el Ministerio de Relaciones Exteriores contribuyen realmente a las prioridades políticas formuladas en nuestro memorando de política. La evaluación no es tanto acerca de las seis prioridades de la política en sí, y si las prioridades están bien seleccionadas, sino más bien acerca de las actividades que financiamos y si estas contribuyen a la realización de las prioridades políticas." Los Países Bajos seleccionarán una o dos organizaciones o instituciones independientes para realizar la evaluación.[105]

Werrie espera que los resultados de la evaluación global contribuyan a la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores acerca de si debe o no continuar financiando los programas de retorno temporal, entre otros. Werrie explica: "Si la evaluación demuestra que los programas no tienen un impacto significativo en el largo plazo, entonces podríamos decidir que no vamos a financiar los programas de retorno temporal. Lo mismo ocurre con las otras actividades que estamos financiando."[106]

D. Los parámetros son importantes: ¿quiénes hacen las preguntas?

Al evaluar el progreso y los beneficios de involucrar a las diásporas en actividades de desarrollo, también es importante establecer expectativas y plazos realistas. Los parámetros son importantes pero no deberían limitarse a tomar prestados los de los marcos de la asistencia oficial al desarrollo (AOD).[107]

Por ejemplo, el mayor desafío que enfrentan muchos programas es cómo maximizar su impacto sobre el desarrollo. Los programas funcionan mejor si tienen relación directa con el plan de desarrollo nacional del país de origen. Con este criterio en mente, incluso el muy elogiado programa 3x1 se queda corto ante los ojos de muchos observadores, incluido el propio gobierno mexicano.

Los críticos dicen que el programa desvía recursos del gobierno para el desarrollo hacia comunidades que no son las más necesitadas puesto que ya están recibiendo las remesas y las contribuciones benéficas de los clubes de migrantes. Los migrantes que contribuyen con el programa y sus comunidades de origen, que son las principales beneficiarias, pueden tener una apreciación diferente del éxito del programa, como destaca el Recuadro 5. El programa 3x1 se puede entender mejor como un programa de solidaridad en lugar de uno de desarrollo y debe evaluarse en esos términos.

Recuadro 5: Programa 3x1 de México: ¿una buena práctica según qué criterios?

Una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México puso en tela de juicio el impacto del programa 3x1 sobre el desarrollo. Se encontró que el programa tuvo un "desempeño pobre en términos de diseño e impacto y sus fondos no han aumentado en términos reales en los últimos tres años." Más específicamente, la evaluación señaló que el programa "promueve en especial la inversión en proyectos no productivos, como canchas de deportes, iglesias, plazas e infraestructuras similares."[108]

Permitir que las organizaciones de migrantes seleccionen los proyectos parece haber complicado los esfuerzos para maximizar el impacto de los fondos para reducir la pobreza. En una entrevista con Xóchitl Bada, el representante federal del programa de equiparación de fondos de Morelia hizo notar:

"Uno de los problemas que enfrentamos para canalizar los recursos hacia estos municipios [más pobres] es que, por ejemplo, estas comunidades no tienen agua potable pero los migrantes dicen que quieren arreglar la plaza del pueblo o que quieren arreglar la iglesia. Tienen problemas con las aguas servidas pero los migrantes quieren construir una plaza de toros. Tratamos de animarlos a financiar proyectos enfocados en las necesidades inmediatas y básicas pero no podemos obligarlos. …Dejamos que el comité de validación [a nivel estatal] elija los proyectos que tengan más méritos para recibir apoyo de fondos públicos."

Newland y sus colegas argumentan, sin embargo, que el programa 3x1 se entiende mejor como un programa de solidaridad y no como un programa de desarrollo. La selección de los proyectos sigue la lógica de la colaboración y la interconexión entre la diáspora y las comunidades de la "tierra natal" en lugar de una lógica económica y, por lo tanto, deben ser evaluados bajo esos términos. Como se señala en los Capítulos 1 y 2, el proceso de creación de capacidades entre las diásporas –y generar confianza entre los grupos de la diáspora y los gobiernos– es una apuesta a largo plazo que requiere flexibilidad para su implementación, así como un sistema de evaluación que tome en consideración los resultados intangibles, tales como una mayor solidaridad y confianza entre la diáspora y el Estado.

Fuente: Entrevista de Xóchitl Bada con un funcionario del Ministerio de Desarrollo Social en Morelia, mayo de 2005, citado en Jonathan Fox y Xóchitl Bada, "Migrant organization and hometown impacts in rural Mexico" (Universidad de California en Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies, 2008). Obtenido de: escholarship.org/uc/item/7jc3t42v.

E. Compartir las evaluaciones existentes con otros para crear una comunidad de aprendizaje

En última instancia, los gobiernos también deben invertir en documentar las intervenciones, los cambios e impactos de un proyecto y ponerlos a disposición del público, de preferencia en un formato fácilmente accesible, orientado en particular a las comunidades de la diáspora y otros socios potenciales. La información sobre las evaluaciones existentes tiende a estar dispersa; muchos estudios de evaluación están disponibles solo en los idiomas locales o no se han publicado. Si se mejorara el intercambio de las evaluaciones existentes se podría aumentar la base de conocimientos. Esto se puede hacer creando un sitio web útil para que los interesados puedan ver los resultados, discutir los desafíos de un determinado programa de la diáspora y explorar y ofrecer posibles soluciones.[109]

Por ejemplo, la página web del Fondo Unidad a través del Conocimiento (www.ukf.hr) brinda descripciones de todos los proyectos y un desglose completo de la financiación y los resultados de las evaluaciones. El gobierno croata pone 5.000 euros al año para mantener el sitio web, que también se utiliza para la solicitud de proyectos. Como explica Alessia Pozzi, "si se trabaja con la diáspora no se puede esperar que te envíen los documentos, etc. Así que, básicamente, todo el proceso de solicitud del proyecto y de evaluación se realiza a través de la página web. También es importante mostrar [a los donantes potenciales] la parte de estadísticas, para que vean que trabajamos con transparencia y sepan dónde invertimos el dinero, etc."[110]

CREAR LAS INSTITUCIONES Y REDUCIR LOS OBSTÁCULOS

Los gobiernos de los países tanto de origen como de destino han elaborado una increíble variedad de iniciativas para involucrar a las diásporas en el desarrollo. Algunas son innovadoras, y muchas son prometedoras. Algunas han estado presentes por décadas, en tanto que otras han sido planteadas recientemente. Las ideas sobre las mejores maneras de involucrar a las diásporas significativa y efectivamente también han variado a través del tiempo. Desde programas de "regreso de talentos" hasta productos financieros respaldados por remesas, o bonos de diáspora, la comunidad internacional ofrece muchas formas de involucrar a miembros de la diáspora como socios fundamentales en el desarrollo.

Pero las opciones viables, aunque muchas, no carecen de limitaciones. Diversos factores limitan las opciones reales de quienes elaboran y quienes ejecutan las políticas. Los objetivos del desarrollo, las capacidades institucionales y las necesidades, deseos y potencial de la diáspora pueden reducir la lista de opciones realmente viables.

Esta parte del manual analiza los dos principales mecanismos que los gobiernos han utilizado para conectarse con las diásporas. Algunos han creado un marco legislativo o normativo que propicie la participación de la diáspora. Más recientemente, un número creciente de países ha empezado a construir instituciones centradas en la diáspora para facilitar su participación, tanto en el país como en el exterior.

Los dos capítulos siguientes analizan cada uno de estos mecanismos, destacando las tendencias políticas y programáticas clave, así como los principales retos que enfrentan sus ejecutores en el terreno, y las lecciones que sus experiencias ofrecen. Las iniciativas descritas en esta sección ilustran no sólo los enfoques viables dignos de ser imitados, sino también las fallas más comunes. Estas experiencias ofrecen lecciones críticas para que los responsables de las políticas y quienes las ejecutan puedan pensar más estratégicamente sobre las diásporas y el papel que ellas pueden desempeñar.

Capítulo 4: Crear las instituciones de la diáspora: hacerse un lugar en el funcionamiento interno del gobierno

Un número creciente de países han creado instituciones para desarrollar de manera más sistemática los vínculos con sus diásporas. La cantidad de países con instituciones para la diáspora se ha incrementado especialmente en los últimos diez años, y abarca varios continentes. De Armenia a Haití, este capítulo examina los objetivos y las actividades de 77 instituciones creadas para involucrar a la diáspora en 56 países.[111]

Aunque lejos de ser exhaustivo, el análisis muestra las diferentes formas que eligen los gobiernos para institucionalizar sus relaciones con la diáspora. Las instituciones que han creado involucran a diferentes niveles del gobierno y reflejan diversas prioridades y grados de organización. Por ejemplo, algunas sólo se dedican a sus ciudadanos en el exterior, mientras que otras se ocupan específicamente de los residentes permanentes, de los ciudadanos naturalizados y de la segunda generación y posteriores. Países como México, China y Filipinas tienen múltiples instituciones y representan a la diáspora en distintos niveles del gobierno. Es difícil determinar el alcance real y la eficacia de estas instituciones centradas en la diáspora, así como su impacto en los esfuerzos de desarrollo del país. Rara vez existen evaluaciones, y las que hay no suelen estar disponibles para consumo público. Los pocos análisis, tanto en la literatura académica como política, suelen emplear un tono descriptivo, no evaluativo. Además casi un tercio de las instituciones relevadas aquí son bastante nuevas, ya que fueron creadas después de 2005.

No obstante, aun en esta etapa inicial es posible extraer algunas reflexiones que pueden ser útiles para los gobiernos de origen a la hora de pensar, diseñar o administrar las instituciones para la diáspora. No importa qué tipo de poblaciones de diáspora tengan –altamente educadas o no, concentradas en unos pocos países o repartidas por todo el mundo– las experiencias de los países aquí analizados muestran la importancia de la preparación y la planificación, de valorar el proceso tanto como el resultado, de invertir en la creación de capacidades, y de vincular dichas instituciones a las prioridades nacionales de desarrollo.

1 Tipos de instituciones para la diáspora

Los organismos nacionales establecidos para abordar las cuestiones de la diáspora se encuentran tanto en los países de destino como en los de origen. Una encuesta realizada para este manual y aplicada a los Estados participantes en el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) identificó más de 400 instituciones en 56 países que involucran directamente a las diásporas a través de diversos programas y políticas. Setenta y siete de estas instituciones fueron creadas específicamente para involucrar a las diásporas de manera formal.

Estas instituciones de la diáspora son de seis tipos aproximadamente, dependiendo de si funcionan a nivel de ministerio, subsecretaría, nacional o local; si son parte de una red consular; o si son una institución cuasi gubernamental. Comprender las diferencias entre estos tipos es útil: la posición de una institución dentro de la jerarquía del gobierno afecta de muchas formas su influencia dentro y fuera de él, así como su mandato y su eficacia.

A. Instituciones de nivel ministerial

Desde 2001, un número creciente de países en desarrollo ha establecido ministerios cuyo propósito explícito es abordar las necesidades de las poblaciones de la diáspora. Veintiséis de los países examinados tienen un ministerio de la diáspora (véase Cuadro 1). Doce de esos ministerios están dedicados exclusivamente a las diásporas.

Cuadro 1: Países con instituciones para la diáspora de nivel ministerial

País	Instituciones	Cifra de emigrantes, 2010	Cifra de emigrantes como % de la población total, 2010	Destino principal, 2010
Argelia	Ministerio de Solidaridad Nacional, Familia y Comunidad Nacional en el Extranjero	1.211.100	3,4	Francia
Armenia*	Ministerio de la Diáspora	870.200	28,2	Federación de Rusia
Azerbaiyán*	Comité Estatal para Asuntos de la Diáspora	1.432.600	16	Federación de Rusia
Bangladesh*	Ministerio de Bienestar de los Expatriados y Empleo en el Extranjero	5.380.200	3,3	India
Benín	Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración Africana, Comunidad Francófona y de Benineses en el Extranjero	513.600	5,8	Nigeria
Comoras	Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación para la Diáspora	38.600	5,6	Francia
Dominica	Ministerio de Comercio, Industria, Consumo y Asuntos de la Diáspora	69.300	104,1%**	Estados Unidos de América
Eslovenia*	Oficina Gubernamental para la Atención de los Eslovenos en el Extranjero	132.000	6,5	Alemania
Ex República Yugoslava de Macedonia*	Agencia para la Emigración	447.100	21,9	Italia
Georgia*	Ministerio Estatal para Asuntos de la Diáspora	1.057.700	25,1	Federación de Rusia
Haití*	Ministerio para los Haitianos en el Exterior	1.009.400	9,9	Estados Unidos de América
India*	Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar	11.357.500	0,9	Emiratos Árabes Unidos
Indonesia	Ministerio de Trabajo y Transmigración	2.502.300	1,1	Malasia
Iraq	Ministerio de Migración y Desplazados	1.545.800	4,9	República Islámica de Irán
Israel	Ministerio de Información y Diáspora	1.019.900	14	Cisjordania y Gaza
Líbano	Ministerio de Asuntos Exteriores y Migrantes	664.100	15,6	Estados Unidos de América

Malí	Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana	1.012.700	7,6	Costa de Marfil
Marruecos*	Ministerio de la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior	3.106.600	9,3	Francia
Níger	Ministerio de Integración Africana y de Nigerinos en el Extranjero	386.900	2,4	Nigeria
Pakistán*	Ministerio de Pakistaníes en el Extranjero	4.677.000	2,5	India
República Árabe Siria	Ministerio de Relaciones Exteriores y Expatriados	944.600	4,2	Jordania
Senegal*	Ministerio de Senegaleses en el Extranjero	632.200	4,9	Gambia
Serbia	Ministerio de Religión y Diáspora	196.000	2	Austria
Somalia	Ministerio para la Diáspora y los Asuntos Comunitarios	812.700	8,7	Etiopía
Sri Lanka*	Ministerio de Promoción de Empleo en el Extranjero y Bienestar Social	1.847.500	9,1	Arabia Saudita
Túnez	Ministerio de Asuntos Sociales, Solidaridad y Tunecinos en el Extranjero	651.600	6,3	Francia

*Ministerio dedicado a la diáspora. ** Según el Banco Mundial, la cifra de emigrantes como porcentaje de la población se define como la proporción de emigrantes de un país respecto de la población total, no la suma de población y migrantes. Debido a esta definición, dicha relación puede superar el 100% en ciertos casos.

Fuentes: Cuestionario MPI-OIM, Parte I, 2011 para Armenia, Azerbaiyán, Benín, Comoras, India, Iraq, Israel, ex República Yugoslava de Macedonia y Eslovenia; con relevamiento de las autoras para los otros países. Para datos sobre emigrantes y sus destinos, ver Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas 2011* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

Al establecer una institución separada de nivel ministerial para la diáspora, un gobierno está reconociendo que los ministerios tradicionales como el de trabajo y de relaciones exteriores no pueden gestionar la cartera de expatriados en todas sus dimensiones. Este estudio sugiere que, a diferencia de otras instituciones de la diáspora que ocupan posiciones inferiores en la jerarquía, los ministerios de diáspora generalmente reciben una asignación presupuestaria más consistente, más apoyo de los niveles superiores del gobierno y, curiosamente, un mandato más explícitamente orientado al desarrollo. Su existencia también significa que el gobierno otorga la mayor importancia política a la participación de la diáspora (lo que puede marcar un cambio en las prioridades políticas, ya que algunos de estos ministerios comenzaron como pequeñas oficinas dentro de otros ministerios).

Un ejemplo temprano de un ministerio de diáspora establecido en el mundo en desarrollo es el Ministerio para los Haitianos en el Exterior.[112] Creado en 1995, tiene como objetivo promover la participación de las

comunidades de la diáspora en actividades técnicas y profesionales que contribuyan a los esfuerzos de desarrollo de Haití. El ministerio informa a la diáspora de las realidades locales y de los cambios en Haití y alienta a sus miembros para que regresen e inviertan en el país.

Un ejemplo más reciente es el Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar (MOIA, por su sigla en inglés) de India. Fue creado en 2004 para hacer frente a la falta de coordinación de políticas gubernamentales en materia de migración y cuenta con programas que alcanzan a la diáspora india, en particular a los jóvenes. Uno de los programas, Conoce India, es una pasantía de tres semanas para promover conciencia social, económica y cultural sobre India entre las segunda y siguientes generaciones de emigrantes. Otra iniciativa, el Programa de Becas para Niños de la Diáspora, está diseñado para ayudar a los emigrantes a inscribir a sus hijos en instituciones de educación superior de India. Otras actividades van desde organizar una conferencia anual hasta facilitar las inversiones de la diáspora.[113]

Se pueden encontrar instituciones similares en Serbia (Ministerio de Religión y Diáspora)[114] y en Armenia (Ministerio de Diáspora).[115] Al igual que India, estos países tienen importantes sectores de su población en el extranjero, generalmente con altos niveles educativos o económicos (ya sea en términos absolutos o porcentuales). Como era de esperar, los ministerios se centran en el desarrollo de fuertes vínculos económicos con la diáspora, principalmente fomentando la transferencia de capital financiero o humano. Por ejemplo, el ministro serbio destacó el regreso de los expertos jóvenes y la prevención de la fuga de cerebros como la prioridad más urgente del ministerio.[116] Con este fin, el ministerio creó un consejo económico que incluía expertos tanto del país como de la diáspora. También tiene planes para establecer una red virtual de negocios que publique información sobre organizaciones, individuos y oportunidades de inversión relevantes.[117]

El Ministerio para el Bienestar de los Expatriados y Empleo en el Extranjero de Bangladesh, y el Ministerio de Empleo en el Extranjero, Promoción y Bienestar Social de Sri Lanka son poco comunes, ya que, a diferencia de muchos de sus homólogos, se centran principalmente en garantizar el bienestar de sus trabajadores expatriados y en aumentar su capacidad de encontrar empleo adecuado en el extranjero. Ambos ministerios atienden reclamos de los trabajadores migrantes, proporcionan servicios internacionales de colocación de empleo y llevan a cabo programas de capacitación.[118] El ministerio de Bangladesh también opera el Fondo de Bienestar de los Asalariados, financiado con las cuotas

de afiliación de los trabajadores migrantes, los intereses generados por los depósitos de las agencias de contratación y las contribuciones personales e institucionales. El fondo cubre el costo de la prestación de asistencia financiera, legal y de otro tipo, sobre todo a los trabajadores migrantes en dificultades.[119]

Ministerios híbridos

Algunos países optan por estructuras institucionales más innovadoras a nivel ministerial. En lugar de crear un ministerio de diáspora por separado, combinan asuntos de la diáspora con otras áreas de interés como trabajo, turismo o asuntos exteriores, para formar un ministerio híbrido. Por ejemplo, en 2000, tanto Malí (Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana) y Líbano (Ministerio de Asuntos Exteriores y Migrantes), crearon ministerios híbridos.[120]

El ministerio de Malí tiene como objetivo proteger a los emigrantes temporales y permanentes mientras están en el extranjero y facilitar su retorno y reintegración al país. También promueve la transferencia de habilidades claves al participar en el programa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Transferencia de Conocimientos a través de Nacionales Expatriados (TOKTEN, por su sigla en inglés), que facilita el retorno temporal de expatriados que deseen trabajar en las áreas de salud, educación, agricultura y el sector privado.[121]

En 2009 Benín creó el Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración Africana, Comunidad Francófona y de Benineses en el Extranjero para gestionar sus relaciones con la diáspora. Los objetivos del ministerio, entre otros, son proporcionar asistencia humanitaria a los benineses en el exterior en los casos de deportaciones masivas o expulsiones, informar a la diáspora sobre las políticas del gobierno y proponer medidas que faciliten la contribución de la diáspora al desarrollo de Benín.[122]

Se puede encontrar instituciones híbridas similares en Túnez (Ministerio de Asuntos Sociales y Solidaridad y Tunecinos en el Extranjero), Somalia (Ministerio para la Diáspora y los Asuntos Comunitarios) y Dominica (Ministerio de Comercio, Industria, Consumo y Asuntos de la Diáspora). Por lo general, estos ministerios híbridos contienen organismos dedicados exclusivamente a las diásporas, como la Dirección para las Relaciones con el Extranjero de Benín, la Oficina para los Tunecinos en el Extranjero de Túnez y el Departamento para Asuntos de la Diáspora del Líbano.

Crear un ministerio híbrido puede ser una estrategia efectiva ya que eleva la cartera de la diáspora en la estructura de gobierno al tiempo que evita el mayor gasto administrativo y legislativo que normalmente va asociado a la creación de una institución nueva y distinta. Aun más: un ministerio híbrido está mejor posicionado para elaborar políticas que aborden coherentemente los intereses tanto del gobierno como de la diáspora a través de las áreas de interés (por ejemplo, asuntos de comercio y consumo) que son competencia del ministerio híbrido. Idealmente, el enfoque podría minimizar las disputas territoriales que surgen cuando dos o tres ministerios abordan la población de la diáspora de diferentes maneras.

B. Instituciones de nivel subministerial

Otros países han institucionalizado la participación de la diáspora a nivel subministerial creando oficinas especiales, generalmente en el ministerio de trabajo o de relaciones exteriores. Este estudio identificó 21 instituciones de ese tipo en 17 países.

Filipinas fue uno de los primeros países en crear una institución de tales características. Frente a los crecientes problemas causados por una población de trabajadores temporales en el extranjero en rápida expansión, el gobierno estableció en 1981 la Administración de Previsión Social para Trabajadores en el Extranjero (OWWA) como un organismo dependiente del Departamento de Trabajo y Empleo. Con la misión de proteger a los trabajadores migrantes filipinos, OWWA les ofrece diversos servicios, desde repatriación hasta préstamos comerciales.[123] Un año después fue creada otra oficina, la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA), con la facultad exclusiva de regular el empleo temporal en el extranjero, incluidas las agencias de reclutamiento.[124] En 1995 fue creado otro organismo, la Oficina del Subsecretario para Asuntos de los Trabajadores Migrantes, esta vez bajo el Departamento de Relaciones Exteriores. Al igual que OWWA, esta oficina se centra en la protección de los migrantes, principalmente a través de la prestación de asesoramiento jurídico y apoyo legal a los trabajadores en dificultades.[125] Fue creada como una respuesta a los crecientes informes de malos tratos, reclutamiento ilegal, e incluso muertes de trabajadores temporales.

Al igual que con las instituciones de nivel ministerial, desde 2001 diversos países han establecido oficinas para la diáspora. Un estudio de los objetivos y actividades de las oficinas para la diáspora de nivel subministerial en 17 países (véase Cuadro 2) sugiere que, al igual que en Filipinas, muchas se enfocan en la protección.

Cuadro 2: Países con instituciones para la diáspora de nivel subministerial

País	Instituciones	Cifra de emigrantes, 2010	Cifra de emigrantes como % de la población total, 2010	Destino principal, 2010
Albania	Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Diáspora	1.438.300	45,4	Grecia
Alemania	Cooperación Técnica Alemana, Proyecto Sectorial sobre Migración y Desarrollo	3.540.600	4,3	Estados Unidos de América
Brasil	Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría General para las Comunidades Brasileñas en el Exterior	1.367.100	0,7	Estados Unidos de América
Bosnia y Herzegovina	Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, Departamento de la Diáspora	1.461.000	38,9	Croacia
Burundi	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de la Diáspora	356.000	4,2	República Unida de Tanzanía
Chile	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Servicios Consulares y de Inmigración, Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior; Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Departamento de Inmigración y Emigración	633.600	3,7	Argentina
Egipto	Ministerio de Trabajo y Emigración, Sector de Emigración	3.739.100	4,4	Arabia Saudita
El Salvador	Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría para los Salvadoreños en el Exterior	1.269.100	20,5	Estados Unidos de América
Eritrea	Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Eritreos en el Exterior	941.200	18	Sudán
Etiopía	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asuntos de los Expatriados Etíopes; Ministerio de Construcción de Capacidades, Oficina Coordinadora de la Diáspora	620.100	0,7	Sudán
Filipinas	Departamento de Trabajo, Administración de Previsión Social para Trabajadores en el Extranjero; Departamento de Trabajo, Administración Filipina de Empleo en el Extranjero; Departamento de Relaciones Exteriores, Oficina del Subsecretario para Asuntos de Trabajadores Migrantes	4.275.200	4,6	Estados Unidos de América
Ghana	Ministerio del Interior, Unidad de Migración Nacional	824.900	3,4	Nigeria

México	Secretaría de Relaciones Exteriores, Subsecretaría para América del Norte, Instituto para los Mexicanos en el Extranjero	11.859.200	10,7	Estados Unidos de América
Países Bajos	Ministerio de Relaciones Exteriores, División de Migración Internacional y Desarrollo	993.400	6	Alemania
Perú	Ministerio de Relaciones Exteriores, Subsecretaría para los Peruanos en el Extranjero	1.090.800	3,7	Estados Unidos de América
Rumania	Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Relaciones con los Rumanos en el Exterior	2.769.400	13,1	Italia
Uruguay	Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación	353.400	10,5	Argentina

Fuentes: Cuestionario MPI-OIM, Parte I, 2011, excepto para Brasil, Egipto y Perú; relevamiento de las autoras para esos países. Para datos sobre emigrantes y sus destinos, ver Banco Mundial, Datos sobre migración y remesas 2011 (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

Aunque la protección de los migrantes sigue siendo una faceta importante de su trabajo, otras oficinas de nivel subministerial han diversificado sus carteras mediante la adopción de iniciativas que facilitan la integración de sus diásporas en la sociedad del país de acogida y la participación en actividades de desarrollo en el país de origen. Un buen ejemplo es el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, que tiene como objetivo elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas mediante la promoción de su integración en el país de destino. Creado en 2003, el IME formalizó una política de larga data del gobierno mexicano para ganarse la confianza y el apoyo de una población de expatriados cada vez más influyente que vive principalmente en el vecino más importante de México, Estados Unidos.

El IME ofrece una gama de servicios centrados en salud, educación y servicios financieros. Además, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el IME ha creado la *Guía práctica para el viajero mexicano*, que aborda cuestiones de migración así como de viaje ocasional.[126] El sitio web del IME también proporciona información sobre las remesas enviadas a México, una descripción de Tres por Uno (3x1), el programa de equiparación de inversiones (en el que los gobiernos municipal, estatal y nacional conjuntamente dan 3 dólares EE.UU. por cada dólar EE.UU. que un emigrante invierte en un proyecto de mejora del sector público nacional) y apoyo consular, entre otros asuntos.[127] A largo plazo, el gobierno mexicano espera "crear una relación fuerte con las comunidades" para buscar objetivos comunes en México y Estados Unidos.[128]

Por otro lado, la Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior tiene un mandato de desarrollo más explícito. Establecida en 2001 como parte de la Dirección General de Servicios Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, tiene como principal objetivo no sólo atender las "demandas y necesidades de las comunidades de chilenos residentes en el extranjero" sino también "fomentar su participación en el desarrollo nacional".[129] Etiopía tiene una agencia similar. Fundada en 2002 y dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno de los cuatro objetivos principales de la Oficina de Asuntos de los Expatriados Etíopes es alentar "la participación activa de los etíopes de la diáspora en las actividades socioeconómicas del país".[130]

Las actividades y la orientación general de las instituciones de nivel subministerial para la diáspora parecen seguir el mandato y las prioridades de su agencia madre, que puede incluir o no un enfoque sobre el desarrollo en el país. Curiosamente, este estudio no encontró ninguna institución de la diáspora que esté directamente bajo un organismo gubernamental o ministerio encargado principalmente de la planificación del desarrollo.

C. Otras instituciones gubernamentales de nivel nacional

Algunas instituciones de la diáspora no alcanzan pleno nivel ministerial pero aun así dependen directamente del máximo órgano ejecutivo. Esas instituciones tienen una posición bastante influyente en el gobierno. Este estudio identificó 17 países con instituciones de estas características (véase Cuadro 3). Por ejemplo, la Comisión de Filipinos en el Exterior (CFO) depende directamente de la Oficina del Presidente de Filipinas. Fundada en 1980 como parte de una estrategia gubernamental global que incluyó OWWA y POEA, la comisión tiene la doble función de promover los vínculos económicos y culturales entre Filipinas y su diáspora. A diferencia de OWWA y POEA, sin embargo, la CFO se enfoca principalmente en los filipinos que ya han establecido su residencia permanente o adquirido la ciudadanía en el país de destino.

Cuadro 3: Países con otros tipos de instituciones para la diáspora de nivel nacional

País	Instituciones	Cifra de emigrantes, 2010	Cifra de emigrantes como % de la población total, 2010	Destino principal, 2010
Bulgaria	Agencia Estatal para los Búlgaros en el Extranjero	1.200.600	16	Turquía
Chile	Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Exterior	633.600	3,7	Argentina
China	Consejo de Estado, Oficina de Asuntos Chinos de Ultramar del Consejo de Estado; Comité de Asuntos Chinos de Ultramar	8.343.600	0,6	Estados Unidos de América
Egipto	Alto Comité sobre Migración	3.739.100	4,4	Arabia Saudita
Eslovaquia	Oficina de Gobierno de la República Eslovaca, Oficina para los Eslovacos Residentes en el Extranjero	520.100	9,6	República Checa
Filipinas	Oficina del Presidente, Comisión de Filipinos en el Exterior; Comité para Asuntos de los Trabajadores en el Exterior	4.275.200	4,6	Estados Unidos de América
Guatemala	Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala	871.900	6,1	Estados Unidos de América
Hungría	Secretariado para los Húngaros Residentes en el Extranjero	462.700	4,6	Alemania
Malí	Marco Consultivo sobre Migración	1.012.700	7,6	Costa de Marfil
Marruecos	Comités Interdepartamentales	3.106.600	9,3	Francia
México	Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior	11.859.200	10,7	Estados Unidos de América
Níger	Comité Encargado de la Migración	386.900	2,4	Nigeria
Nigeria	Grupo de Trabajo Técnico y Comité Interministerial sobre Migración	1.000.000	0,6	Estados Unidos de América
Polonia	Equipo Interministerial para Cuestiones de Migración	3.102.600	8,2	Alemania
Portugal	Consejo de Ministros, Alta Comisión para Inmigración y Diálogo Intercultural	2.230.000	20,8	Francia
Sierra Leona	Oficina del Presidente, Oficina para la Diáspora	267.000	4,6	Guinea
Suiza	Oficina Federal de Migración	407.800	5,4	España

Fuentes: Cuestionario MPI-OIM, Parte I, 2011, para todos los países excepto China, Egipto, Malí, Marruecos, Níger y Sierra Leona; relevamiento de las autoras para esos países. Para datos sobre emigrantes y sus destinos, ver Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas 2011* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

De manera similar, la Oficina para la Diáspora de Sierra Leona está directamente bajo la Presidencia de la República. Promueve el regreso de profesionales y otros expertos de la diáspora con el fin de llenar vacíos críticos de recursos humanos dentro del gobierno. Específicamente, la oficina ofrece una lista de puestos de trabajo en los diferentes sectores gubernamentales, una lista de las instituciones educativas y asociaciones profesionales, datos de contacto de los funcionarios del gobierno, así como información sobre doble nacionalidad y otros asuntos.[131]

La Oficina de Asuntos Chinos de Ultramar (OACU) tiene una posición única dentro del gobierno central chino. OACU es una oficina administrativa del Consejo de Estado, el órgano ejecutivo más alto del país (que incluye al primer ministro y los ministros, entre otros). Un equipo de 120 funcionarios de OACU apoya al primer ministro y colabora en una amplia gama de actividades. Estas incluyen establecer bases de datos de información clasificadas por ciudad, condado y provincia (para que los chinos de ultramar puedan encontrar sus raíces ancestrales, casas y propiedades) y operar dos universidades que apuntan principalmente a la diáspora china.[132]

Otros gobiernos han creado comités intergubernamentales y parlamentarios para coordinar las acciones tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo. Creado en 2002, el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior está integrado por los titulares de diversas Secretarías de Estado, incluyendo las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Turismo, y Trabajo y Bienestar Social.[133]

En Chile, el Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Exterior formula las políticas públicas sobre la diáspora y está integrado por 12 instituciones públicas que de una u otra manera son responsables de atender las necesidades y demandas del casi millón de chilenos residentes en el exterior. Entre los miembros del comité se incluye: la Dirección de Registro Civil e Identidad, que emite documentos de identidad y pasaportes y registra matrimonios y nacimientos; el Fondo Nacional de Salud, que proporciona cobertura nacional de salud con financiación pública; el Ministerio del Interior a través de su Comité de Derechos Humanos, que es responsable de los exiliados que fueron prisioneros políticos o torturados durante la dictadura de 1973-1989; y el Servicio Nacional de la Mujer, que protege a las mujeres en el extranjero y les ayuda a conocer sus derechos de género tal como están definidos en los acuerdos internacionales.[134]

Algunos gobiernos también han creado comités especiales dentro de sus poderes legislativos. Por ejemplo, Polonia creó la Comisión de la Diáspora Polaca en la cámara baja del parlamento para ocuparse de las políticas relativas a la diáspora.[135] China (Comité de Asuntos Chinos de Ultramar) y Filipinas (Comité para Asuntos de los Trabajadores en el Exterior) han creado comités similares dentro de sus órganos legislativos. La experiencia de estos tres países indica que este tipo de comités facilita la aprobación de legislación fundamental para apoyar los intereses de la diáspora y, a su vez, aumenta su contribución al desarrollo.

D. Instituciones de nivel local

La participación de la diáspora no se detiene en el nivel nacional o federal. Los estudios han demostrado que las diásporas a menudo se inclinan por involucrarse en el ámbito local, por lo general en su lugar de origen, donde están familiarizados con el contexto y, en muchos casos, todavía tienen lazos familiares.[136] Por lo tanto, no es de extrañar que hayan surgido oficinas especiales de diásporas a nivel local. Cinco países de este estudio han creado instituciones a nivel local (véase Cuadro 4).

Cuadro 4: Países con instituciones de diáspora a nivel local

País	Instituciones	Cifra de emigrantes, 2010	Cifra de emigrantes como % de la población total, 2010	Destino principal, 2010
China	Oficina de Asuntos Chinos de Ultramar del gobierno municipal popular de Shanghai	8.343.600	0,6	Estados Unidos de América
El Salvador	Secretaría Nacional para los Migrantes (varios departamentos)	1.269.100	20,5	Estados Unidos de América
India	Gobierno de Kerala, Departamento para Asuntos de Keralitas No Residentes; Gobierno de Gujarat, División de Indios No Residentes	11.357.500	0,9	Emiratos Árabes Unidos
México	Coordinación Nacional de Oficinas de Asuntos Migratorios a nivel estatal (varios estados)	11.859.200	10,7	Estados Unidos de América
Somalía	Oficina para el Desarrollo y la Cooperación con la Comunidad de Puntland en la Diáspora	812.700	8,7	Etiopía

Fuentes: Datos sobre El Salvador del Cuestionario MPI-OIM, Parte I, 2011; relevamiento de las autoras para los demás países. Para datos sobre emigrantes y sus destinos, ver Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas 2011* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

China tiene una de las redes más extensas de oficinas locales de diáspora. OACU, descrito anteriormente, se replica en 30 provincias, así como en algunas ciudades y municipios de toda China. Aunque las oficinas locales de diáspora reciben directivas políticas generales de la oficina del gobierno central, funcionan con relativa independencia y se les permite adoptar métodos innovadores para atraer inversiones de la diáspora. Por ejemplo, desde 2004 la División de Economía y Tecnología de la Oficina China de Ultramar del gobierno de Shanghai ha fortalecido las asociaciones de ex alumnos en todas las universidades de Estados Unidos. El objetivo es hacer que los graduados chinos que viven en ese país conozcan las oportunidades de negocios y de investigación en Shanghai.[137] Para coordinar la implementación de las políticas nacionales para la diáspora, el gobierno central convoca anualmente a las oficinas locales de diáspora.[138]

Algunos estados de India tienen oficinas de diáspora, siendo las más activas las de Kerala y Guyarat. En 1996 el gobierno de Kerala creó el Departamento para Asuntos de Keralitas No Residentes (NORKA), principalmente para proteger a los trabajadores migrantes del abuso y la explotación. NORKA atiende las quejas contra las agencias de contratación ilegales, brinda asistencia a los keralitas en problemas y facilita la repatriación de difuntos. También desarrolla un programa de seguros para los retornados desempleados, los trabajadores no calificados y las empleadas domésticas.[139]

En Guyarat, el gobierno local creó la División de Indios No Residentes (NRI) dentro de su departamento de administración. Un análisis de sus objetivos revela un fuerte énfasis en el desarrollo. Utilizando una base de datos que identifica las capacidades técnicas y profesionales de los migrantes, la División NRI busca fortalecer los lazos con los guyaratíes en el extranjero. Por una cuota de 5 dólares EE.UU., la oficina también emite una "tarjeta Guyarat" para guyaratíes que viven en otros estados de India y fuera del país. Los portadores de la tarjeta reciben un trato preferencial en las oficinas del gobierno de Guyarat y descuentos importantes en hoteles y comercios locales.[140]

Del mismo modo, en México, 29 de los 32 estados y el Distrito Federal han establecido oficinas o ministerios a nivel estatal que se ocupan de asuntos de migrantes o expatriados y tienen una secretaría de coordinación nacional.[141] Las oficinas locales tienen por objeto fortalecer la cooperación en materia de protección de los migrantes tanto en México como en el exterior. Por ejemplo, la secretaría de coordinación se ha pronunciado solicitando revisar las propuestas de acuerdos bilaterales

que afectan el bienestar de los migrantes y pidiendo la creación de una oficina en Estados Unidos que fortalezca las organizaciones de base mexicano-estadounidenses.

Las instituciones locales de la diáspora están perfectamente posicionadas para diseñar programas en sintonía con las necesidades y oportunidades de la comunidad de origen. Con una adecuada coordinación, ellas pueden complementar el trabajo de las instituciones de nivel superior e incluso compartir los costos de la participación. También los miembros de la diáspora pueden monitorear más fácilmente sus contribuciones e inversiones a nivel local, y hacer rendir cuentas a los funcionarios responsables de manera más efectiva, lo que aumenta la probabilidad de que los programas sean exitosos.

E. Redes consulares

Para algunos gobiernos, lograr la plena participación de la diáspora requiere crear y desarrollar instituciones que funcionen no sólo dentro del país sino también en el extranjero. Este enfoque requiere capitalizar las estructuras existentes en los consulados, que siguen siendo los interlocutores más importantes para las poblaciones de la diáspora.

Una encuesta de 2005 entre los gobiernos miembros de la OIM reveló que el 76% tiene servicios consulares que interactúan con sus ciudadanos en el exterior.[142] Una revisión de los sitios web de embajadas y consulados de los países estudiados sugiere que muchos tienen una activa presencia consular en los principales destinos turísticos de sus respectivas diásporas. Más que antes, los gobiernos están instruyendo a sus consulados para interactuar con los emigrantes de manera sistemática, para brindarles ayuda en los países de destino y para asegurar que los migrantes mantengan sus vínculos con la patria.

1. Brindando ayuda en los países de destino

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 define las funciones específicas de los consulados, que son ante todo para proteger los intereses del Estado y de sus nacionales en el extranjero. Una de las principales funciones de los consulados es ayudar a sus ciudadanos en dificultades y proteger sus derechos en los Estados receptores. Por ejemplo, la red de 50 consulados mexicanos en Estados Unidos se centra en ayudar y asesorar a los mexicanos sobre las leyes de Estados Unidos y sus derechos legales en ese país. Una preocupación particular

es la de los mexicanos que enfrentan la pena capital. Los consulados ofrecen asistencia jurídica a los ciudadanos privados de libertad, brindan repatriación segura, localizan a personas desaparecidas, ayudan a las personas hospitalizadas y protegen a los menores.

Recientemente los consulados han estado proporcionando servicios a la diáspora que no habían sido contemplados en la redacción de la Convención de Viena de 1963. Estos nuevos y más amplios servicios consulares incluyen programas para ayudar a los inmigrantes a integrarse o vivir mejor en los países de adopción, ya sea mediante educación y capacitación, atención médica, suministro de documentos de identidad, eventos de desarrollo comunitario o asesoramiento a las familias con problemas domésticos.

Entre los consulados que ofrecen a sus ciudadanos educación y capacitación, el de México promueve programas de educación de niños y adultos, muchos de los cuales se centran en el aprendizaje del idioma inglés. Otros programas se enfocan, por ejemplo, en formación de liderazgo, capacitación financiera y para el manejo de dinero. Los consulados mexicanos también distribuyen libros en español a varias bibliotecas en lugares de Estados Unidos donde hay grandes concentraciones de inmigrantes mexicanos. Asimismo, el consulado de Ecuador en Milán ofrece capacitación para el liderazgo y facilita programas de lengua italiana para promover la integración social y económica de sus conciudadanos en Italia.

Algunos consulados prestan asistencia sanitaria a sus ciudadanos. Por ejemplo, el consulado mexicano en Nueva York cuenta con una Ventanilla de Salud, o quiosco de salud, que ofrece a los inmigrantes mexicanos asesoramiento médico básico, vacunaciones y derivación a servicios médicos. México inició una Semana Binacional de Salud anual en Estados Unidos para promover el acceso a la atención médica de calidad para los inmigrantes carenciados, poniendo de relieve actividades de salud y educación tales como talleres, derivación a hospitales y seguros, vacunas y un foro sobre políticas para los profesionales de la salud. Los consulados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Ecuador y Perú también participan en el programa de salud. Paraguay cuenta con una línea telefónica de emergencia para los ciudadanos que están en dificultades, incluidos los que están hospitalizados. Casi todos los países ofrecen orientación y visitas médicas a sus connacionales.

En los últimos años, los documentos de identidad consulares para uso en el país de destino se han vuelto cada vez más populares.

Por ejemplo, los consulados de Guatemala emiten un documento de identificación consular junto con los pasaportes. Los consulados mexicanos también emiten documentos de identidad consulares, llamados matrículas consulares, que son aceptados como una forma de identificación oficial y pueden ser utilizados para abrir cuentas bancarias y hacer otras transacciones para las que se requiere una forma segura de identificación personal.

Algunos consulados ayudan a conectar a las comunidades de migrantes a través de eventos culturales y encuentros comunitarios. Por ejemplo, las embajadas de Paraguay han organizado en su sede eventos culturales –tales como la celebración del Bicentenario de Paraguay– para su diáspora en Buenos Aires o actuaciones de orquestas en Madrid. Los consulados mexicanos colaboran con diversos clubes de oriundos en México (HTA) para albergar actos culturales y conferencias en Estados Unidos, contribuyendo así a que grupos de inmigrantes mexicanos a veces dispersos interactúen y fortalezcan sus lazos de cooperación.

Varios consulados han establecido casas de la comunidad. Por ejemplo, las embajadas de Ecuador –a través de sus Casas de Ecuador en Londres, Madrid, Caracas y Santiago– ofrecen cuidado y protección a sus emigrantes, así como información sobre recursos de la comunidad. En Madrid, la Casa de Ecuador organiza varios tipos de reuniones comunitarias y proporciona información sobre oportunidades de empleo y servicios estudiantiles. Asimismo, los consulados israelíes en Los Ángeles y Nueva York y la embajada de Israel en París promueven la interacción de la comunidad judía albergando actividades culturales en las Casas de Israel. Hoy en día, este tipo de actividades pueden ser en persona o virtuales. Por ejemplo, la Casa de Israel en Los Ángeles creó un sitio de redes en línea conocido como Embajador Ciudadano, que ahora tiene una página en Facebook.

Muchos consulados ayudan a los migrantes en situaciones difíciles. La embajada de la República Dominicana en Estados Unidos ofrece asesoramiento e información sobre deportaciones a los presos y su familiares.[143] En los Emiratos Árabes Unidos, la Embajada de India ofrece una línea de emergencia para “mujeres y empleadas domésticas en peligro”, en tanto el consulado de Filipinas en ese país mantiene una casa de seguridad para migrantes que huyen de empleadores abusivos.[144]

Algunos consulados también ayudan en los conflictos entre migrantes, incluidos los domésticos. Por ejemplo, el consulado de Filipinas en Seúl media en las disputas personales entre filipinos y colabora para

resolver problemas maritales de, por ejemplo, las esposas filipinas y sus esposos coreanos. En algunos casos, el consulado de Filipinas ofrece una casa segura para mujeres maltratadas y les ayuda a regresar a Filipinas si desean hacerlo. Muchos consulados también mantienen líneas telefónicas de emergencia accesibles las 24 horas del día.

2. Lazos con la patria

Una función importante de los consulados, como se indica en la Convención de Viena de 1963, es promover las relaciones económicas, comerciales, culturales y científicas entre el país que envía y el que recibe a los migrantes, a través de relaciones de amistad. Sin embargo, la mayoría de los consulados analizados en este trabajo centran sus actividades en la vinculación con la patria de los emigrantes y sus descendientes. Lo hacen proporcionando información sobre los acontecimientos en el país y mediante la implementación de programas culturales, educativos y de desarrollo económico. Las actividades consulares, por ejemplo, facilitan el patrocinio de espectáculos culturales, capacitación en idiomas y el voto en el extranjero.

Las embajadas de Filipinas, China y Sierra Leona en Estados Unidos mantienen noticias actualizadas sobre el país en sus sitios web. La Alta Comisión de Bangladesh en la India apoya u organiza ferias de libros, festivales culturales y las celebraciones del Día de la Independencia y el Día Internacional de la Lengua Materna, un evento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que se ha celebrado en Bangladesh (o Bengala Oriental, como era conocido antes de su independencia en 1972) desde principios de los años 1950.[145] La Embajada de la República Dominicana en Estados Unidos es anfitrión de eventos culturales para los niños de ascendencia dominicana, mientras que la Embajada de Marruecos en Francia promueve clases de idiomas.

Además de los eventos culturales, una serie de consulados alientan a los miembros de sus diásporas a estudiar en su país natal. La embajada de Pakistán en Estados Unidos proporciona información sobre pasantías, estudios universitarios en medicina y otras especialidades en Pakistán.[146] La Embajada de Marruecos en Francia ofrece una extensa lista en línea de programas especiales o universidades en su país donde los ciudadanos marroquíes pueden estudiar.[147]

Aunque casi todas las embajadas brindan información sobre oportunidades de negocios e inversión, la mayoría no se dirige específicamente a los miembros de la diáspora. Sin embargo, los

gobiernos están usando cada vez más sus redes consulares para vender bonos de diáspora, diseñados para aprovechar los activos de la diáspora. Israel e India han recaudado miles de millones de dólares a través de sus iniciativas de bonos de diáspora.[148] La embajada de Etiopía en Estados Unidos promovió el primer bono de diáspora del país, el Bono del Milenio de la Corporación Eléctrica de Etiopía.[149]

Algunos gobiernos han ampliado su presencia diplomática en lugares con grandes poblaciones de su diáspora. Aunque México ha mantenido una extensa red consular en Estados Unidos desde el siglo XIX, a partir de 2000 el gobierno ha establecido nuevos consulados para asegurarse de llegar al número creciente de ciudadanos mexicanos en Boise, Idaho; Indianápolis, Indiana; St. Paul, Minnesota; Kansas City, Missouri; Omaha, Nebraska; y Raleigh, Carolina del Norte.[150] A mediados de 2009, México contaba con 50 consulados a lo largo de Estados Unidos.[151] De manera similar, Filipinas ha abierto cuatro sedes diplomáticas desde 2008 para responder a la creciente presencia de filipinos en Irlanda, la República Árabe Siria y China.[152] El gobierno de Filipinas mantiene 88 oficinas en 65 países y planea abrir nuevas sedes en Finlandia, Portugal y Polonia.[153]

La composición del personal diplomático ha evolucionado para adaptarse a las necesidades e intereses de la diáspora. Por ejemplo, cada embajada de Etiopía tiene un funcionario diplomático asignado para manejar los asuntos de los expatriados.[154] En los consulados mexicanos en Estados Unidos, entre 70 y 75 representantes del IME están a cargo de implementar los programas y proyectos del instituto.[155] Del mismo modo, dado el énfasis de Filipinas en la protección de los trabajadores filipinos en el extranjero, muchas oficinas consulares de ese país tienen agregados de trabajo y bienestar social para asistir a los trabajadores afligidos y maltratados.

F. Instituciones cuasi gubernamentales

Algunos gobiernos han adoptado formas menos convencionales de institucionalizar su compromiso con la diáspora. Al establecer o mantener fundaciones y consejos de la diáspora, una serie de países en desarrollo han creado esencialmente instituciones cuasi gubernamentales de la diáspora que borran la distinción habitual entre organismos oficiales y no gubernamentales. Estas instituciones son especialmente útiles para los gobiernos de origen que no quieren ser vistos –por cualquier razón– como interviniendo demasiado en los asuntos de los países de acogida. Ocho países de este estudio apoyan instituciones cuasi gubernamentales de la diáspora (véase Cuadro 5).

Cuadro 5: Países con instituciones de diáspora cuasi gubernamentales

País	Instituciones	Cifra de emigrantes, 2010	Cifra de emigrantes como % de la población total, 2010	Destino principal, 2010
Israel	Agencia Judía para el Comité Israelí Judío-Americano de Distribución Conjunta	1.019.900	14,0	Cisjordania y Gaza
Marruecos	Fundación Hassan II para los Marroquíes Residentes en el Extranjero; Consejo de la Comunidad Marroquí en el Extranjero	3.106.600	9,3	Francia
Malí	Consejo Superior de los Malíes en el Extranjero	1.012.700	7,6	Costa de Marfil
Malta	Comisión de Emigrantes de Malta	107.500	26,2	Australia
México	Consejo Consultivo del Instituto para los Mexicanos en el Exterior	11.859.200	10,7	Estados Unidos de América
Perú	Consejo Asesor	1.090.800	3,7	Estados Unidos de América
República de Corea	Fundación de Coreanos en Ultramar	2.078.700	4,3	Estados Unidos de América
República Dominicana	Consejo Nacional Presidencial para las Comunidades Dominicanas en el Extranjero	1.035.800	10,1	Estados Unidos de América

Fuentes: Cuestionario MPI-OIM, Parte I, 2011 para todos los países excepto República Dominicana, Marruecos, Malí, Perú y República de Corea; relevamiento de las autoras para esos países. Para datos sobre emigrantes y sus destinos, ver Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas 2011* (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

1. Fundaciones

En 1990 Marruecos creó la Fundación Hassan II para los Marroquíes Residentes en el Extranjero (FHII). Establecida por decreto real, la FHII se describe oficialmente como una "institución sin fines de lucro con vocación social, dotada de personalidad moral y autonomía financiera." Es una institución privada no gubernamental pero tiene una relación especialmente estrecha con el gobierno marroquí, que establece su mandato. Curiosamente, en un momento dado el ministro encargado de los marroquíes en el extranjero también dirigió la fundación. Su actual presidenta es la Princesa Lalla Meryem. En un análisis de la FHII, la experta en relaciones internacionales Laurie Brand menciona una entrevista con

el entonces director general de la FHII, Abderrahman Zahi, en la que este dijo (en paráfrasis de Brand) que "una fundación era preferible a un ministerio, porque si intervenía en favor de los inmigrantes no provocaría la misma sensibilidad, pero a la vez, al ser más que [una] asociación o una ONG [organización no gubernamental] tiene una voz más fuerte ante los gobiernos anfitriones".[156]

FHII trabaja en seis áreas: educación, intercambio cultural, deportes y juventud; asistencia jurídica; asistencia social; desarrollo económico; cooperación y alianzas; y comunicación. En colaboración con la OIM, la fundación creó el Observatorio de la Comunidad Marroquí Residente en el Extranjero (OCMRE), una red de expertos, investigadores, académicos y socios de la FHII. El objetivo principal de OCMRE es monitorear y analizar las condiciones de vida de los marroquíes en el extranjero a través de la recopilación de datos y el mantenimiento de un sistema de información.

2. Consejos asesores

Otro tipo de institución de diáspora cuasi gubernamental es el consejo asesor. Estos consejos por lo general son una mezcla de líderes comunitarios y funcionarios del gobierno y asesoran al gobierno sobre asuntos relacionados con la diáspora. Un ejemplo es el Consejo Superior de los Malíes en el Extranjero, que funciona como representante oficial de la diáspora, tanto en Malí como en los países de residencia. El consejo tiene como objetivo promover la solidaridad entre la diáspora y Malí, ayudar a los funcionarios consulares para la protección de los malíes en el extranjero, identificar a potenciales inversores de la diáspora y promover una imagen positiva de Malí. Los consejos locales, electos en los países donde se concentran los expatriados malíes, eligen a los representantes para el Consejo Superior.[157]

En México, el IME colabora con un órgano asesor y consultivo, el Consejo Consultivo del IME (CCIME). Creado en 2003, el CCIME está compuesto por líderes de la comunidad mexicana, mexicano-americana y mexicano-canadiense, directores de organizaciones latinas, asesores especiales y representantes de los gobiernos estatales mexicanos. En 2006-2008 el CCIME tenía 100 de sus miembros electos o nombrados por las comunidades mexicanas atendidas por cada uno de los consulados en Estados Unidos y Canadá; 15 de sus miembros fueron nombrados en base a sus méritos y carreras.[158]

En 2006, la República Dominicana creó el Consejo Nacional Presidencial para las Comunidades Dominicanas en el Extranjero. Este consejo tiene como objetivo principal la integración de la diáspora en los esfuerzos nacionales de desarrollo de la República Dominicana. El consejo hace recomendaciones al gobierno dominicano y apoya la implementación de programas, planes y proyectos.[159]

Los consejos financiados por los gobiernos son significativamente importantes, ya que pueden ser un excelente canal de información y retroalimentación entre estos y las diásporas. Al igual que las instituciones locales, son el complemento ideal y, en algunos casos, necesario para los órganos de gobierno, tanto a nivel nacional como local. Dicho esto, quién está sentado en estos consejos y, lo más importante, la forma en que son elegidos, son factores cruciales para determinar si pueden o no desarrollar su potencial. Si una diáspora ve a los miembros de su consejo como no representativos o irrelevantes, el consejo será ignorado en el mejor caso, o desacreditado en el peor.

2 Desafíos y lecciones aprendidas

En muchos países en desarrollo, la creación de instituciones gubernamentales efectivas y viables que respondan a las necesidades de la población local (y de la diáspora) continúa siendo el mayor reto. Su principal problema, como es lógico, es la insuficiencia de recursos –financieros, técnicos y políticos– lo que a menudo resulta en instituciones ambiciosas pero poco capaces de implementar su visión.

En los países en desarrollo las instituciones de la diáspora no son diferentes en muchos aspectos de otras instituciones, un hecho que no es de extrañar, dado que se crearon a partir del mismo molde. Es difícil evaluar cabalmente la eficacia de las instituciones de la diáspora, por no hablar de su impacto en los esfuerzos de desarrollo del país. Como se ha indicado anteriormente, existen pocas evaluaciones, si las hay, y sólo limitadas discusiones en la literatura académica y política. Más aun, de las 77 instituciones incluidas en este estudio, una abrumadora mayoría se establecieron hace relativamente poco tiempo, lo que hace más difícil evaluar su eficacia e impacto en el tiempo. No obstante, las experiencias de los 56 países analizados nos permiten hacer cuatro recomendaciones que pueden ser útiles a los gobiernos: hagan su tarea, valoren el proceso tanto como el resultado, inviertan en la capacidad del Estado y vinculen las instituciones de la diáspora a las prioridades del desarrollo nacional (si es adecuado al contexto local).

A. Hacer los deberes

- **Crear con éxito instituciones formales de gobierno requiere un trabajo serio de preparación** dirigido a comprender las necesidades, deseos y potencial de las diásporas; evaluar el enfoque actual del gobierno para la participación de la diáspora; y aprender de las experiencias de otros países. Las instituciones de diáspora tienen que diseñar y adoptar prácticas que respondan a las características específicas de sus respectivas diásporas. Algunos países tienen que lidiar con grandes poblaciones ilegales (por ejemplo, México, Marruecos), con diásporas dispersas y de gran movilidad (por ejemplo, Filipinas), o con persistente rivalidad entre grupos políticos, étnicos o religiosos (por ejemplo, Bangladesh, Haití).

- **Es crucial asegurar que las instituciones adopten políticas basadas en habilidades, capacidades e intencionalidades complementarias entre sí**. El gobierno de India, por ejemplo, encargó a un comité de alto nivel que elaborara un marco político amplio pero flexible, y planes específicos por país para involucrar a los 20 millones de NRI y personas de origen indio (PIO); esto último incluye los descendientes de los emigrantes hasta la cuarta generación. Durante dos años, el comité de cinco personas –compuesto por dos miembros actuales del Parlamento de India, dos diplomáticos de carrera retirados y un dirigente de una ONG– realizó un ejercicio de mapeo enfocado no sólo en identificar el tamaño y la ubicación de la diáspora, sino también las habilidades, la capacidad y la voluntad de participar de sus miembros. Para extraer las lecciones pertinentes de otros países, el comité estudió otras diásporas y los esfuerzos de sus gobiernos para conectarse con ellos. También evaluó las instituciones de gobierno existentes en India y su eficacia en el relacionamiento con las diásporas. En 2004, el comité produjo un impresionante informe de 600 páginas, a disposición del público, que incluye 22 perfiles de países y regiones, una discusión de temas importantes para la diáspora y recomendaciones de políticas sobre temas que van desde la emisión de documentos de identificación de NRI/PIO hasta la creación de una nueva estructura de gobierno involucrar a la diáspora.[160] La labor del comité resultó fundamental para la creación del MOIA en 2004.

B. Valorar el proceso tanto como el resultado

- **Cómo se crean las instituciones y cómo se eligen sus actividades son indicadores claves del éxito**. Durante la fase de planificación es importante delinear claramente la división de responsabilidades dentro y entre los organismos gubernamentales y obtener suficiente aceptación por parte de los actores clave. Si una institución no tiene legitimidad, se vuelve susceptible a la manipulación política. Por ejemplo, en 2000, el gobierno mexicano nombró a un "zar de los expatriados", un cargo de nivel ministerial adscrito a la oficina del presidente. En un estudio de caso sobre México, los analistas Agustín Escobar Latapí y Eric Janssen afirmaron que, a pesar de su "carisma", el nuevo ministro "se enfrentó con los ministerios que tradicionalmente se habían ocupado de los expatriados (el de Gobernación y el de Relaciones Exteriores), los que presionaron con éxito para destituirlo". Su remoción llevó finalmente a lo que Latapí y Janssen describieron como la "cuidadosa" creación del IME.[161]

- **Una planificación y una comunicación cuidadosas son especialmente importantes** debido a que algunas diásporas tienen poca confianza en los gobiernos de su país de origen. Esto es especialmente cierto en el caso de las diásporas que tuvieron su origen en un flujo de refugiados o en la salida voluntaria después de un cambio de régimen cuyos opositores huyeron al exilio, como Cuba, Viet Nam (hasta hace poco) y la República Islámica de Irán. Entre las diásporas que emigraron por razones principalmente económicas, la percepción de corrupción generalizada y gobernanza ineficaz en su país puede también frenar la capacidad del gobierno para crear confianza. La India es un ejemplo de una diáspora económica y de larga data cuya confianza debió recuperarse antes de que el proceso de institucionalización pudiera tener éxito.

- **Las instituciones deben invitar a la diáspora a participar en la definición de sus programas**. La experiencia demuestra que los programas tienen más probabilidades de éxito si las diásporas están involucradas en su planificación, ya sea directa o indirectamente. Consultarlas también genera confianza y sentido de pertenencia. Los gobiernos deben tener cuidado, no obstante, para evitar la formación de un grupo privilegiado "interno" entre los miembros de la diáspora. Para evitar esto, la mayoría de los miembros del CCIME –que ha desempeñado un papel importante en la definición de la agenda del gobierno mexicano para la diáspora–

surgen de una elección llevada a cabo cada tres años en los consulados mexicanos en Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, los miembros del consejo sólo pueden servir por un período, para evitar que se conviertan en herramientas de intereses particulares, y también para fomentar la participación de más personas.

- **La transparencia operativa y el monitoreo efectivo también crean confianza y legitimidad**. La transparencia en la gestión de los fondos es especialmente crítica. Las instituciones para la diáspora deberían divulgar sistemáticamente información sobre su situación financiera, los servicios que han ofrecido en un período determinado y los resultados de sus operaciones. La transparencia operativa es aún más crítica en los casos en que las instituciones están bajo sospecha o han sido acusadas de corrupción y mal manejo de los fondos.

C. Invertir en construir capacidad

- **El programa de una institución es tan bueno como lo sean las instituciones que lo aplican**. La creación de capacidad institucional, especialmente para las organizaciones con funciones amplias y múltiples, debe ser una prioridad. Proporcionar financiación adecuada, mejorar los conocimientos técnicos y crear alianzas son tres elementos fundamentales para la construcción de capacidad.

- **Las instituciones deben aprender a compartir eficazmente el costo de involucrar a la diáspora aprovechando agresivamente el conjunto de recursos disponibles en el sector privado y la sociedad civil**. En particular, los países en desarrollo con recursos financieros muy limitados y cada vez más escasos enfrentan restricciones reales en la asignación de gastos, sobre todo cuando las necesidades de los ciudadanos dentro del país, tales como educación y bienestar social, son tan graves como las necesidades de los migrantes en el exterior.

- **Afrontar las limitaciones financieras significa también que los gobiernos tienen que volver a evaluar qué tipo de instituciones son las más rentables**. Para muchos países de origen con capacidad estatal limitada, trabajar en colaboración con las estructuras existentes en lugar de crear una nueva institución puede ser el enfoque más realista, y tal vez el más exitoso.

- **Las iniciativas público-privadas podrían aumentar los presupuestos ajustados (agravados por la crisis económica mundial) que enfrentan muchos países de origen**. Las instituciones cuasi gubernamentales descritas en este capítulo son buenos ejemplos de este tipo de iniciativas, ya que utilizan recursos privados para alcanzar objetivos decididamente públicos. Las iniciativas público-privadas también ponen de relieve hasta qué punto los países de destino de los migrantes pueden hacer una diferencia al compartir los costos financieros del trabajo con las diásporas.

D. Vincular las instituciones de la diáspora a las prioridades del desarrollo nacional (si es adecuado al contexto local)

- **La mayoría de los gobiernos de origen no han integrado sus prioridades de desarrollo con sus instituciones de la diáspora**. En un mundo ideal, las instituciones de participación de la diáspora, capaces, legítimas y bien financiadas, se comprometerían en actividades directamente relevantes para los planes nacionales de desarrollo del país de origen. Muchas de ellas ya cuentan con dichos planes, a menudo elaborados con el apoyo de organismos multilaterales. El organizador de la diáspora Awil Mohamoud se lamenta de que "muchos gobiernos africanos todavía no han desarrollado estrategias nacionales e instrumentos de políticas específicamente destinados a involucrar a la diáspora en los esfuerzos de desarrollo de sus respectivos países."[162]

  La brecha entre los programas y la planificación del desarrollo existe a pesar de que muchas instituciones de la diáspora fueron creadas con un mandato de desarrollo. Programas de instituciones de la diáspora que protegen a los trabajadores migrantes, o de apoyo a la integración de los ciudadanos en el extranjero, a menudo no complementan directamente objetivos de desarrollo a corto, mediano y, especialmente, largo plazo, tales como el fortalecimiento de industrias cruciales que pueden generar puestos de trabajo y sacar a la gente de la pobreza (Se pueden encontrar excepciones a esta generalización entre los "estados desarrollistas" de Asia Oriental tales como China, la República de Corea y Taiwán Provincia de China.)

- **En los casos en que las prioridades y capacidades actuales de una diáspora no coinciden con los planes nacionales de desarrollo, los gobiernos deberían considerar dar prioridad a los servicios de integración o protección en el país de destino**. La brecha entre las instituciones de la diáspora y la política de desarrollo debería preocupar a los gobiernos. Pero estos no deberían pasar por alto el fuerte, si no inmediato, impacto que tiene para el desarrollo brindar protección social o promover la integración en el país de adopción. Para algunos países, entre ellos Bangladesh, Perú y Filipinas, la protección parece ser la única prioridad, mientras que México se ha centrado en la integración en el país de destino. Como esas acciones apuntan a las necesidades de la diáspora, fomentan la confianza entre los migrantes y el gobierno del país de origen y, por lo tanto, posicionan a la diáspora para desempeñar en el futuro un papel clave para el desarrollo.

Capítulo 5: Reducir los obstáculos

Crear un ambiente propicio es un primer paso crítico hacia la participación de la diáspora. Como ya se señaló, los miembros de las diásporas fueron instrumentales para llevar el desarrollo más cerca de casa, mucho antes de la creación de programas formales sobre "diáspora y desarrollo". Estas conexiones se producen de forma espontánea y son impulsadas por una amplia gama de motivaciones, desde la puramente altruista hasta la orientada al lucro, pero comparten una cosa en común: se dan con poca o ninguna intervención del gobierno e incluso a pesar de su resistencia.

Una opción para los políticos, entonces, es fomentar la participación espontánea. Pero, ¿cómo se hace esto? La mejor opción es establecer un marco legislativo y normativo que promueva la participación de la diáspora. Dicho marco debería crear una red de beneficios y obligaciones diseñada para una población con alta movilidad y múltiples afinidades.

Este capítulo se enfoca en seis grupos de leyes y reglamentos que los gobiernos han adoptado para alcanzar este objetivo. Muchos se han creado desde 2000. Tienen el objetivo de eliminar las disposiciones reglamentarias y legislativas que restringen o desalientan a los miembros de las diásporas de viajar entre la patria y los países de acogida o de participar plenamente en la política, la sociedad y la economía de sus países de origen.

Crear un marco propicio no implica generalmente atarse a un objetivo específico de desarrollo. Puede, no obstante, tener un impacto significativo en el desarrollo, en la medida que se gane la confianza de los miembros de la diáspora y así aliente sus contribuciones al desarrollo.

Menú de opciones viables: una lista de verificación

1. Leyes de ciudadanía, requisitos de residencia y visado flexibles
   - Permitir la doble o múltiple ciudadanía
   - Requisitos de residencia y visado flexibles
2. Otorgar derechos políticos
   - Permitir votar en el extranjero
   - Permitir que la diáspora se postule para cargos públicos manteniendo la residencia en el extranjero
   - Reservar escaños en el parlamento para representantes de la diáspora
3. Derechos de propiedad especiales
   - Permitir a la diáspora la compra de tierras y otras propiedades no disponibles para los extranjeros
4. Incentivos fiscales
   - Eximir a los repatriados de los impuestos de aduana para la importación de artículos del hogar
   - Reducir la tasa de impuesto a la renta para los ciudadanos retornados que han trabajado en el extranjero por un cierto número de años
   - Exonerar de impuestos las inversiones de la diáspora, tales como la reducción de aranceles para la importación de materias primas y equipamiento
   - Ofrecer deducciones de impuestos sobre las contribuciones filantrópicas
5. Beneficios portables
   - Ofrecer beneficios portables, especialmente en relación a las jubilaciones, seguro médico y de vida
   - Hacer acuerdos de seguridad social bilaterales o como parte de acuerdos regionales
6. Leyes generales de reconocimiento de la diáspora
   - Aprobar una legislación que reconozca oficialmente a los miembros de la diáspora, o la emigración en general, como parte integral del plan de desarrollo nacional.

Lecciones aprendidas y desafíos

1. Primero y ante todo, generar aceptación local
2. Identificar las lagunas y deficiencias en la cobertura: el diablo siempre se cuela en los detalles
3. La divulgación y difusión amplia de la información es clave
4. Monitorear la aplicación de las leyes y reglamentos para identificar correctamente las áreas problemáticas.

1 Seis acciones para facilitar la participación de la diáspora

A. Leyes de ciudadanía, requisitos de residencia y visado flexibles

Muchos países han aprobado algún tipo de ley de ciudadanía flexible, permitiendo a los emigrantes y sus descendientes adquirir ciudadanía doble o múltiple. La cantidad de países que permiten a la mayoría de sus ciudadanos mantener la doble nacionalidad se ha duplicado en los últimos 20 años. Por ejemplo, diez países de América Latina: Brasil, Colombia,

Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay cuentan con tales disposiciones.

Incluso países de destino que antes eran muy estrictos acerca de la nacionalidad exclusiva, tales como Estados Unidos y Alemania, están empezando a mostrar cierta indulgencia, principalmente en la ampliación de derechos de naturalización de la diáspora dentro de sus fronteras. Por ejemplo, Alemania ha adoptado una nueva ley de nacionalidad en 2001 que abrió la nacionalidad alemana a las minorías, introduciendo una versión modificada de la ciudadanía por nacimiento. Estados Unidos le da poca prioridad a la aplicación del requisito formal de renuncia a la ciudadanía anterior al naturalizarse.

Curiosamente, algunos países en desarrollo reconocen la doble nacionalidad de forma selectiva. Guatemala tiene acuerdos sobre doble nacionalidad con otros países de América Central, y varios países de América Latina los tienen con España. Del mismo modo, India aprueba la doble nacionalidad a los indios no residentes que viven en países prósperos e industrializados, pero se la niega a los indios que trabajan en países más pobres o menos desarrollados.

Varios países, incluidos China, la República Islámica de Irán y Grecia, no tienen ninguna disposición sobre la expatriación; así, las personas nacidas en China siguen siendo consideradas ciudadanas chinas si adquieren otra nacionalidad, independientemente de que deseen o reclamen la doble nacionalidad.

En la República Árabe Siria, la doble nacionalidad no es aceptada en la ley de nacionalidad siria, pero es una institución reconocida en la práctica.[163]

Algunos otros países están ampliando sus disposiciones de doble ciudadanía. El Ministerio para los Haitianos en el Exterior, una institución a nivel ministerial creada para involucrar a los miembros de la diáspora haitiana, cabildeó con éxito ante la legislatura de Haití para aprobar en marzo de 2011 una enmienda constitucional que permite la doble nacionalidad; aunque al momento de escribir este trabajo todavía no se había implementado.[164]

En Bosnia y Herzegovina, tanto la Constitución como la Ley de Ciudadanía tienen disposiciones que permiten la doble nacionalidad, siempre y cuando el país de acogida haya firmado un acuerdo bilateral. El gobierno tiene hasta enero de 2013 para concretar un acuerdo con los países de destino más importantes. Este plazo no obstante podría

extenderse, o incluso eliminarse, en función de los resultados de un análisis encargado por el gobierno.[165]

También se han adoptado acuerdos de residencia y visados para facilitar el acceso de las diásporas a sus países de origen. Por ejemplo, el programa Balikbayan de Filipinas otorga a los ex ciudadanos y sus familiares directos la entrada sin visado por un período de un año.[166] Y un número creciente de países están emitiendo carnés especiales de registro e identificación que permiten a los miembros de la diáspora que no son ciudadanos disfrutar de beneficios similares a los de los ciudadanos. Como muestra el Recuadro 1, estos carnés de registro no sólo prueban la identidad y facilitan la recolección de datos, sino también refuerzan el valor de los servicios consulares en el extranjero.

Recuadro 1: Cuasi ciudadanía mediante registro

Varios países de origen otorgan carnés especiales de registro e identificación que brindan a los miembros de la diáspora beneficios y privilegios reservados normalmente a los ciudadanos. Kingsley Aikins y Nicola White destacan iniciativas de este tipo en India, Polonia, Pakistán, Etiopía e Irlanda.

En 2005 India creó el programa Ciudadanía India de Ultramar (OCI), dirigido a los extranjeros que han tenido o han solicitado la ciudadanía india en el pasado (excepto para los ciudadanos de Pakistán o Bangladesh), y sus hijos o nietos. A pesar de que los beneficiarios de la OCI no reciben pasaporte indio ni tienen derecho al voto, gozan de varios beneficios, tales como visados de múltiples entradas, multipropósito o vitalicios. El programa distribuyó 168.000 visados OCI en los tres primeros años y más de 575.000 desde entonces.

Polonia ofrece el "carné de polaco" (Karta Polska) a personas del extranjero con al menos "conocimiento pasivo" de la lengua polaca y prueba documentada de raíces polacas, o "una conexión con la cultura polaca". El Karta Polska se distribuye en los consulados y permite a sus titulares trabajar en Polonia sin tener que solicitar un permiso de trabajo; crear una empresa en las mismas condiciones que los ciudadanos de Polonia; estudiar, realizar un doctorado o participar en otras formas de educación; y participar en trabajos de investigación y desarrollo. Curiosamente, el titular también tiene derecho a diversos tipos de beneficios, desde acceso a becas y servicios de salud hasta descuentos importantes en el transporte público y entrada gratuita a los museos estatales.

Del mismo modo, la Autoridad de Registro y Base de datos Nacional de Pakistán emite el Carné de Pakistán en el Extranjero (POC) a los miembros de su diáspora. Los titulares de POC pueden entrar sin visa a Pakistán, permanecer indefinidamente en el país, y están exentos de los requisitos de registro de extranjeros. También pueden comprar y vender propiedades, abrir y operar cuentas bancarias, y no necesitan solicitar el Carné de Identidad Nacional Informatizado. Por otro lado, se expide el Documento Nacional de Identidad para los Pakistaníes en el Extranjero (NICOP) a trabajadores, emigrantes, ciudadanos pakistaníes o con doble nacionalidad. Todos los pakistaníes no residentes que hayan vivido en el extranjero durante más de seis meses están obligados a obtener una NICOP. Los titulares de NICOP tienen derecho a entrar al país sin visado, a ser protegidos por el gobierno de Pakistán en cualquier país o estado extranjero y a ser miembros de la Fundación de Pakistaníes en el Exterior.

En 2002, el gobierno de Etiopía emitió una resolución que permite "a los extranjeros de origen etíope" adquirir carnés de identidad especiales que les otorgan diversos derechos y beneficios que los demás extranjeros no tienen. Estos incluyen entrada sin visa, residencia y derechos laborales, derecho a poseer bienes inmuebles en Etiopía y a acceder a los servicios públicos. Según ese edicto, un extranjero de origen etíope se define en términos generales como: "un ciudadano extranjero, excepto una persona que perdió la nacionalidad etíope y adquirió la nacionalidad eritrea, que era ciudadano etíope antes de adquirir otra nacionalidad, o uno cuyos padres, abuelos o bisabuelos eran de nacionalidad etíope."

Más recientemente, en 2010 el gobierno irlandés anunció planes para registrar a 70 millones de personas de ascendencia irlandesa en todo el mundo, que no califican para la ciudadanía. Un certificado de herencia irlandesa será emitido por una empresa tercerizada que trabajará con el gobierno irlandés. El documento permitiría obtener descuentos en muchos servicios en Irlanda, incluyendo pasaje aéreo, hoteles y una gama de otros servicios relacionados con el turismo, aunque todavía no están claros los detalles de cómo será implementado.

Fuente: Kingsley Aikins y Nicola White, *Global diaspora strategies toolkit* (Dublin: Diaspora Matters, 2011).

Los gobiernos de los países de destino también han adoptado medidas para liberalizar algunos requisitos de residencia. En Estados Unidos, la Ley de Retorno de Talentos de 2003, patrocinada por el entonces senador Joseph Biden, permitió que los inmigrantes legales procedentes de países comprometidos en procesos de reconstrucción posconflicto puedan volver temporalmente sin afectar el requisito de residencia de cinco años necesario para solicitar la ciudadanía de EE.UU.[167]

Las políticas que facilitan a los miembros de la diáspora poder viajar entre su país de origen y el país de residencia pueden influir positivamente en su decisión de comprometerse con la patria. Otorgar permisos de entrada múltiple y visados de larga duración anima a los empresarios transnacionales a supervisar activamente sus inversiones. Asimismo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que cuenta con una amplia experiencia en programas que facilitan el retorno permanente y temporal de trabajadores altamente calificados, ha encontrado que en muchos lugares los migrantes optan por aceptar sólo contratos de corto plazo en otro país por temor a perder los derechos de residencia en su país de adopción. La OIM observa que los programas de retorno, incluso los que ofrecen estadías temporales, atraen principalmente a los migrantes que han adquirido la ciudadanía en el país de residencia.[168]

Como observan Cindy Horst y sus colegas, sobre todo entre las diásporas derivadas de situaciones de posconflicto, "Si bien el retorno temporal con fines profesionales es a menudo una opción interesante para aquellos que han obtenido la ciudadanía en el país de adopción y están interesados en encontrar formas de contribuir con su país de origen, esto no se da de la misma manera para aquellos que no tienen seguridad legal en el país de residencia."[169]

B. Derechos políticos

Muchos países otorgan derechos políticos a los ciudadanos que están en el extranjero, el primero de los cuales es el derecho al voto. Un relevamiento de 2007 realizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés) identificó 115 estados y territorios con mecanismos legales para el voto en el extranjero. Como muestra el Cuadro 1, las disposiciones para el voto en el exterior son más comunes en Europa pero también se encuentran en todas las regiones del mundo.

Cuadro 1: Países con disposiciones para el voto en el exterior, por región

Región	País/Territorio
África (28)	Angola, Argelia, Benín, Botswana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez, Zimbabwe.
Américas (16)	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, Guyana, Honduras, Islas Falkland, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela (República Bolivariana de)
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán (República Islámica de), Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Omán, República Democrática Popular de Lao, República Árabe Siria, Singapur, Tayikistán, Tailandia, Uzbekistán, Yemen
Europa Occidental, Central y Oriental (41)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Grecia, Guernesey, Hungría, Isla de Man, Islandia, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Moldova, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania
Pacífico (10)	Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Nueva Zelandia, Palau, Vanuatu
Total	**115**

Fuente: IDEA Internacional, Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional (2006): www.idea.int/publications/voting_from_abroad/sp.cfm.

Desde el relevamiento de IDEA, algunos países más han adoptado el derecho de voto en el exterior, incluyendo Eritrea, Burundi y Burkina Faso,[170] así como Líbano y Marruecos.[171] Uruguay podría unirse a la lista, ya que esta disposición estaba siendo analizada por el parlamento al momento de escribirse este trabajo.[172]

En algunos países como la República Dominicana, los expatriados pueden postularse para un cargo público aunque su residencia principal esté en el extranjero. Algunos países incluso reservan escaños en el Congreso para representantes de la diáspora. Colombia, por ejemplo, permite a la comunidad de expatriados elegir a sus representantes en la legislatura colombiana. IDEA Internacional relevó diez países más con representantes de la diáspora en sus parlamentos: Argelia, Angola, Cabo Verde, Croacia, Ecuador, Francia, Italia, Mozambique, Panamá y Portugal.

C. Derechos especiales de propiedad

Otorgar derechos especiales de propiedad es otro de los medios cada vez más populares para involucrar plenamente a las diásporas, especialmente en los países poscomunistas, donde el derecho a la propiedad privada no se reconocía en la época comunista y la restitución de bienes expropiados se ha llevado a cabo posteriormente. Muchos países imponen límites a los ciudadanos extranjeros para adquirir bienes inmuebles y propiedades. En México, por ejemplo, los extranjeros no pueden comprar viviendas directamente en algunas zonas, principalmente en áreas costeras y zonas indígenas del país. A los extranjeros tampoco se les permite la compra de tierras en Filipinas pero pueden comprar unidades de condominio. En India y China, los extranjeros residentes pueden comprar casas pero tienen que obtener permiso de las autoridades.[173]

Estas limitaciones a la propiedad extranjera restringen las opciones disponibles para los miembros de la diáspora, y sus descendientes, que han renunciado a su ciudadanía. En algunos países, sin embargo, se han aprobado leyes especiales para beneficiar a ex ciudadanos naturalizados y sus descendientes de segunda y a veces tercera generación. En India, por ejemplo, cualquier persona que haya tenido un pasaporte indio, o cuyo padre o abuelo eran ciudadanos indios, puede adquirir tierra ilimitadamente para fines residenciales y comerciales. Las personas nacidas en Filipinas o de padre o madre que todavía eran ciudadanos en el momento de su nacimiento pueden adquirir terrenos residenciales o comerciales hasta un total de 500 metros cuadrados, o tierras agrícolas hasta 1.000 metros cuadrados.[174] Eritrea también ofrece a los expatriados acceso a tierra y vivienda.[175]

D. Incentivos fiscales

Un número creciente de gobiernos han establecido exenciones fiscales a las pertenencias de la diáspora importadas del extranjero, sobre todo para aquellos que quieren retornar de forma permanente. Por

ejemplo, Malí prevé la exención de obligaciones e impuestos de aduana a la importación de artículos del hogar para todos los migrantes malíes que regresan definitivamente al país, incluyendo a los estudiantes que regresan después de sus estudios en el exterior.[176] México, Colombia, Burundi, Ecuador, Guatemala, Comoras, Filipinas y Uruguay también ofrecen beneficios similares, no sólo para los artículos de uso doméstico sino también para automóviles.[177]

Algunos gobiernos están ofreciendo reducción de las tasas de impuesto a la renta para ciudadanos que retornan después de haber trabajado en el extranjero por un cierto número de años. Por ejemplo, la Corporación de Talentos de Malasia espera "atraer y retener el capital humano calificado necesario" a través de su Programa de Retorno de Expertos. Además de las exenciones fiscales para la importación de bienes del hogar y automóviles, el programa también garantiza una tasa fija del 15% de impuesto sobre los salarios durante cinco años. No obstante, los repatriados tienen que trabajar dentro de los sectores que los planificadores del gobierno consideran como sectores económicos clave.[178]

Algunos países han establecido exenciones fiscales a las inversiones. La reducción de aranceles sobre materias primas y equipos importados en el país de origen puede ayudar a los empresarios de la diáspora a iniciar negocios transnacionales. El Código de Inversiones de Malí, por ejemplo, ofrece una serie de iniciativas para fomentar las inversiones de extranjeros y malíes residentes en el exterior, como la exención de impuestos a la importación de equipos y material de construcción necesario para los proyectos de inversión, la exención de impuestos a compañías y corporaciones y ventajas fiscales y de licencias durante la ejecución de los proyectos de inversión.[179]

Del mismo modo, los inversores extranjeros y los senegaleses residentes en el exterior que deseen participar en la actividad empresarial de Senegal gozan de ventajas fiscales en el período de instalación del proyecto (tres años) y en la fase exploratoria de una empresa o proyecto (hasta un máximo de cinco a ocho años), y obtienen descuentos o exenciones sobre determinados impuestos estatales. La Ley 2008-47 incluye incentivos fiscales relativos a la creación de mutuales de ahorro y de microcrédito, que pueden ser de especial interés para los ciudadanos senegaleses que viven en el exterior.[180]

Otros países que han introducido alguna forma de exención fiscal a las inversiones son Etiopía, Colombia, Burundi, Ecuador y Burkina Faso.[181] Un relevamiento realizado por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD por su sigla en inglés) y la OIM

identificó también disposiciones especiales en Marruecos y Níger.[182] En la encuesta realizada para este manual, Bosnia y Herzegovina informó que ha solicitado exención de impuestos para la diáspora a través de su estrategia de desarrollo aprobada recientemente, y el gobierno de Suiza podría adoptar disposiciones similares en el futuro.[183]

Algunos países también ofrecen deducciones fiscales por contribuciones de caridad para alentar la filantropía. Estos incluyen México, Estados Unidos, Etiopía, Seychelles y Burundi.[184] Estados Unidos, donde las contribuciones de caridad han sido deducibles de impuestos desde 1917, ha sido particularmente exitoso en fomentar la filantropía usando su política fiscal, especialmente después de desastres naturales. Por ejemplo, el Congreso de EE.UU. aprobó una ley que daba un tratamiento fiscal especial a las contribuciones caritativas destinadas a los esfuerzos de socorro y reconstrucción en Haití después del terremoto de 2010, prorrogando el plazo para las contribuciones que podían recibir deducciones fiscales en el año de la crisis.

Hay un claro consenso en que la política pública debe ir con cuidado en la promoción de causas particulares específicas, pero en cambio debe establecer condiciones que fomenten la filantropía en general. Un análisis del Instituto de Políticas Migratorias (MPI) sobre los programas para promover la filantropía entre la diáspora, destacó los recortes de impuestos como "quizás la herramienta más eficaz disponible".[185]

E. Beneficios portables

Recientemente los países también han ofrecido beneficios portables a sus diásporas, en particular los relativos a jubilaciones y seguros médico y de vida. La mayoría de los migrantes enfrentan obstáculos para llevarse consigo sus beneficios jubilatorios y de atención médica cuando se mudan de país, ya que los acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales sólo cubren al 20 o 25% de los migrantes internacionales.[186] Se cree que la falta de portabilidad disuade de un mayor compromiso con los países de origen, principalmente al inhibir el retorno temporal y, sobre todo, permanente. (Esto es especialmente importante para los migrantes que aspiran a jubilarse). La OIM también ha encontrado que la pérdida de derechos sociales y de salud desalienta a los migrantes de participar en programas que facilitan el retorno.

Unos pocos países han logrado con éxito proteger a sus migrantes negociando acuerdos bilaterales de seguridad social. Por ejemplo, la mayoría de los migrantes de Marruecos (89%), Argelia (87%) y Turquía (68%) trabajan en países de destino que les ofrecen plena portabilidad de beneficios.[187]

Bosnia y Herzegovina ha concluido acuerdos bilaterales con los países de acogida en materia de seguridad social, pensiones y beneficios de atención médica. En particular, el Departamento de la Diáspora trabaja con otras instituciones gubernamentales encargadas directamente de los beneficios de jubilaciones y de salud, principalmente recopilando y difundiendo información sobre cómo acceder a esos derechos.[188]

En Marruecos, la Mutual de Marroquíes en el Extranjero, creada en 2009, "proporciona un marco legal que garantiza la cobertura médica de los marroquíes que regresan en forma temporal y/o permanente desde un país de destino con el que no existe ningún acuerdo bilateral."[189] El Departamento de Salud de México también ofrece seguro médico a través del programa Seguro de Salud para la Familia en México.[190]

Del mismo modo, en Burkina Faso el fondo de seguridad social ha puesto en marcha medidas para facilitar la recaudación en el país del dinero proveniente de la jubilación de los nacionales en el extranjero. Se han firmado acuerdos con varios países, entre ellos Francia y Costa de Marfil, y hay negociaciones en curso con Italia.[191] Otros países con disposiciones para la portabilidad de la seguridad social incluyen Estados Unidos, España, Burundi, Estonia, Ecuador, Portugal, Comoras, Uruguay y Seychelles.[192]

Además hay acuerdos regionales, tales como entre los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que han hecho esfuerzos para garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios sociales y hacer portables los beneficios de los migrantes intrarregionales. CARICOM tiene casi 3,4 millones de migrantes, de los cuales el 12% se muda en virtud de acuerdos que garanticen la plena portabilidad.

F. Leyes generales

Algunos gobiernos han reconocido oficialmente a sus diásporas y, en algunos casos, a la migración en general, como una parte integral de sus planes nacionales de desarrollo. Por ejemplo, la Política Nacional de Población de Malí, de 1991, revisada en 2004, analiza la importancia de integrar a la migración internacional en la estrategia de desarrollo nacional.[193] Del mismo modo, la Estrategia de Desarrollo Rural de Níger profundiza en el importante rol que los recursos financieros de los migrantes pueden desempeñar en el desarrollo local. En Níger los migrantes también son reconocidos en el Plan de Acción de la Estrategia de Desarrollo Rural y en la Estrategia de Desarrollo Acelerado y Reducción de la Pobreza para 2008-2010.[194]

Este reconocimiento oficial es un paso importante ya que muestra de forma inequívoca a la diáspora que se les considera como actores críticos en el desarrollo de su país de origen. En efecto, para el gobierno de Uruguay la Ley de Migración 18.250, que reconoce oficialmente el "derecho inalienable de los migrantes y sus familias", es una "iniciativa exitosa" ya que "muestra a la diáspora la importancia que tiene el tema migratorio para el gobierno".[195]

2 Desafíos y lecciones aprendidas

Establecer normas y regulaciones que favorezcan la participación de la diáspora es un primer paso crítico, pero está lejos de ser el único. A menudo hay una brecha entre lo que los planificadores del gobierno prevén en el papel y lo que se lleva a cabo sobre el terreno. Para maximizar la efectividad de estas normas y regulaciones, los gobiernos deben considerar las siguientes lecciones de la experiencia.

A. Primero y ante todo, generar aceptación local

Aunque claramente favorables para los miembros de las diásporas, los beneficios especiales de los tipos descritos en este capítulo pueden ser percibidos como injustos por la población local. La aceptación interna es importante para la sostenibilidad política de los programas. Por ejemplo, si la votación en el extranjero es baja en países que han reservado escaños en la legislatura para los distritos electorales del exterior, un menor número de votos determinará el resultado de la elección para un escaño parlamentario en comparación con los votos internos. En otras palabras, el voto en el extranjero puede darle más peso a los votos del exterior.[196]

La aceptación interna también es importante porque implementar beneficios para la diáspora cuesta dinero a los contribuyentes, ya sea por ingresos no percibidos o por gastos adicionales para implementar los programas. Eritrea, por ejemplo, ha eliminado las exenciones fiscales para los inversores del exterior, que estaban destinadas a fomentar la importación de diversos materiales.[197] Del mismo modo, Botswana está considerando suprimir el voto en el extranjero como consecuencia de las bajas tasas de participación entre los votantes externos y los altos costos de implementación de dicha provisión.

En efecto, las restricciones presupuestarias limitan las opciones disponibles. Como destaca IDEA Internacional en su análisis sobre la implementación del voto en el exterior, los avances tecnológicos han permitido la incorporación de decenas o cientos de miles de votantes potenciales, pero "está claro que el diseño y el funcionamiento de ese

mecanismo sería muy costoso y estaría más allá de las posibilidades de muchas de las democracias emergentes o reestablecidas".[198]

B. Identificar las lagunas y deficiencias en la cobertura: el diablo siempre se cuela en los detalles

También es importante asegurarse que las normas y protocolos establecidos para implementar una ley no tengan lagunas y deficiencias que excluyan a los pretendidos beneficiarios. Por ejemplo, IDEA Internacional considera que el éxito de los países en implementar el voto en el exterior puede variar mucho y depende de diversos factores, tales como quién es elegible para participar, cómo pueden inscribirse los electores y qué mecanismo se aplica para emitir el voto.[199] Como muestra el Cuadro 2, algunos países exigen que los ciudadanos voten en persona, lo que puede perjudicar a ciertos grupos, especialmente los pobres que no pueden pagarse el viaje, los indocumentados que no pueden moverse y los que viven lejos de las embajadas o consulados.

Cuadro 2: Procedimientos para el voto en el exterior, por país

Procedimiento	Cantidad de casos	País/Territorio
Sólo voto en persona	54	Afganistán, Angola, Argentina, Azerbaiyán, Belarús, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Ecuador, Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Honduras, Hungría, Irán (República Islámica de), Iraq, Islandia, Islas Pitcairn, Israel, Kazajstán, Kirguistán, Mozambique, Namibia, Níger, Perú, Polonia, República Árabe Siria, República Checa, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República de Moldova, Rumania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de), Yemen
Sólo voto postal	25	Alemania, Austria, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Dinamarca, Fiji, Gibraltar, Guernsey, Irlanda, Isla de Man, Islas Falkland, Islas Marshall, Italia, Jersey, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Panamá, Suiza, Tayikistán, Zimbabwe
Sólo voto por poder	4	Mauricio, Nauru, Togo, Vanuatu
Procedimientos mixtos	27	Argelia, Australia, Bélgica, Benín, Chad, Eslovenia, España, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Micronesia (Estados federados de), Nueva Zelandia, Países Bajos, Palau, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Tailandia
Todavía no implementado o no disponible	4	Bolivia (Estado Plurinacional de), Grecia, Nicaragua, Omán
Total	**114**	

Nota: Estados Unidos de América no está incluido en este cuadro porque los procedimientos de voto en el exterior varían según el estado.
Fuente: IDEA Internacional, Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional (2006): www.idea.int/publications/voting_from_abroad/sp.cfm.

C. Enfocarse en la divulgación y difusión amplia de la información

Facilitar el acceso a las prestaciones es sólo la mitad del trabajo; hacer que los beneficiarios se enteren de que esos beneficios existen es un desafío aún mayor. Al ofrecer privilegios especiales, los gobiernos tienen que demostrar que hay una demanda de ellos. De lo contrario, es muy difícil justificar las disposiciones especiales.

Por ejemplo, Mely Nicolás, Secretaria de la Comisión de Filipinos en el Exterior (CFO) señala la dificultad para aplicar las disposiciones sobre doble o múltiple ciudadanía, simplemente debido a lo que ella ve como "la falta de información correcta entre las comunidades filipinas en el exterior".[200] Brindar información adecuada y correcta es especialmente difícil para países, como Filipinas, con diásporas enormes y dispersas. Del mismo modo, según el gobierno de Uruguay, implementar el voto en el exterior era difícil en primer lugar "porque la población no tenía suficiente información sobre las elecciones".[201]

D. Monitorear la implementación de leyes y reglamentos para identificar y abordar las áreas problemáticas

También es importante que los gobiernos eviten los planes en el papel y se aseguren de que la implementación de las leyes y reglamentos sea supervisada de cerca. Por ejemplo, en países con disposiciones para el voto en el exterior, las tasas de empadronamiento y de participación electoral son casi siempre inferiores en el extranjero que en el país de origen. Esto es así incluso en países como Brasil, donde el voto es obligatorio para los ciudadanos que se encuentran temporal o permanentemente en el extranjero, y aun así participa sólo alrededor del 5% de los votantes habilitados en el exterior. Lo mismo puede decirse en el caso de México: a pesar del gran número de mexicanos que viven en Estados Unidos, la tasa de empadronamiento fue sorprendentemente baja.[202]

Lo que podría interpretarse como una falta de interés de la diáspora en participar en el proceso político puede deberse, de hecho, a limitaciones de carácter administrativo, financiero o institucional. Las bajas tasas de participación se pueden atribuir, por ejemplo, al número limitado y la poca accesibilidad de los locales electorales. Los requisitos de documentación y las restricciones o condiciones previas pueden también hacer que la participación sea difícil o complicada para los votantes en el extranjero. Por ejemplo, en Filipinas, las regulaciones requieren que los votantes externos manifiesten su intención de regresar a Filipinas dentro de un determinado plazo.[203]

Algunos gobiernos han optado por seguir de cerca la implementación de las normas y reglamentos establecidos. Uruguay, por ejemplo, creó un Consejo de Migración para supervisar el progreso en la aplicación de la ley 18.250.[204] México ha trabajado con IDEA –una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en el mundo– no sólo para entender y analizar mejor la experiencia mexicana con el voto en el exterior, sino también para compararla con la de otros países.[205]

CREAR PUENTES: SEIS ÁREAS CLAVE PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA DIÁSPORA

Las diásporas han desempeñado un papel importante y positivo en seis áreas clave: las remesas, las inversiones directas, las transferencias de capital humano, las contribuciones filantrópicas, las inversiones en el mercado de capitales y el turismo.

La Parte III del manual tiene como objetivo identificar las ideas más recientes en cada área programática, destacando cómo varios programas han evolucionado en los últimos años, los desafíos que han enfrentado quienes los diseñan y quienes los ejecutan, y las lecciones que pueden extraerse de sus experiencias.

Capítulo 6: Remesas: poner el dinero privado al servicio del bien común

Las remesas son uno de los vínculos más tangibles entre la migración y el desarrollo. Según estimaciones del Banco Mundial, los flujos de remesas registrados oficialmente en 2010 ascendieron a más de 440.000 millones de dólares EE.UU. en todo el mundo.[206] Igual que en el pasado, los países en desarrollo recibieron la mayor parte de las remesas mundiales (325.000 millones de dólares EE.UU.). En 2009, en 24 países las remesas fueron equivalentes a más del 10% del producto interno bruto (PIB); en nueve países equivalieron a más del 20% del PIB.[207]

Las remesas son una importante fuente de divisas para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, así como para la estabilidad macroeconómica. Diversos estudios han demostrado también que las remesas facilitan la formación de capital humano, principalmente porque mejoran el acceso a la educación y la salud. También dan lugar a un aumento de las inversiones y a la reducción de la pobreza, en particular en los hogares que las reciben.

Si bien antes estaban confinadas a las conversaciones cotidianas de los migrantes y sus familias, ahora las remesas están en las mentes y las agendas de muchos gobiernos, de la sociedad civil, de la comunidad internacional en general y del sector privado.

Remesas: un menú de opciones viables

1. Fortalecer la infraestructura de las remesas
   - Informar a la diáspora de los mecanismos de transferencia de remesas existentes
   - Crear canales de transferencia de remesas más eficientes
   - Fortalecer las instituciones financieras que los migrantes ya utilizan

2. Brindar oportunidades para una inversión más productiva de las remesas
   - Servicios financieros complementarios de venta cruzada, tales como hipotecas respaldadas por remesas
   - Titularizar los flujos de remesas

Lecciones aprendidas y desafíos

1. En períodos de crisis financieras, algunos productos y programas vinculados a las remesas pueden verse afectados
2. Las cuestiones regulatorias son cruciales para el éxito de las actividades ligadas a las remesas
3. Los productos basados en los ahorros son un complemento importante de los productos financieros basados en las remesas
4. La promoción y la divulgación eficaces son clave
5. Crear alianzas con instituciones que agregan valor a un proyecto aumenta las posibilidades de éxito
6. Es importante innovar y crear nuevas instituciones y productos que se adapten a las necesidades de los migrantes

1 Opciones políticas y programáticas

Al revisar las iniciativas relacionadas con las remesas, queda claro que pocos gobiernos eligen el camino de las políticas de control. Países como Brasil, por ejemplo, antes controlaba el flujo de remesas a través de la reglamentación aplicada a la moneda extranjera: todas las transferencias internacionales debían pasar por el Banco Central. Del mismo modo, en Viet Nam el Estado solía controlar todo el comercio de divisas y obligaba a los migrantes temporales a invertir el 30% de sus ganancias en un fondo del gobierno. Esas restricciones fomentaban el uso de canales informales para las transferencias de dinero, lo que implicaba que las remesas no se pudieran contabilizar fácilmente como parte del PIB y no fortalecían la posición del país en materia de divisas. Hoy en día, cada vez más gobiernos se dan cuenta de las ventajas que tienen los regímenes de remesas más liberales.

Actualmente, en lugar de gravar las remesas, algunos gobiernos dieron un giro de 180 grados y establecieron incentivos fiscales. Por ejemplo, en Egipto, los migrantes que envían remesas a través de los bancos reciben exenciones fiscales de hasta diez años desde el momento de la primera transferencia formal. Asimismo, Colombia reformó sus leyes impositivas para alentar a los expatriados a enviar una mayor porción de sus ingresos a sus familiares en Colombia.

En efecto, la tendencia pasó del control a reducir los obstáculos y dar incentivos especialmente financieros y monetarios, generalmente con apoyo de la sociedad civil y el sector privado.

En general, se destacan dos amplias tendencias de las políticas: 1) un creciente interés en fortalecer la infraestructura de apoyo a las

remesas, y 2) un enfoque renovado que apunta a usar las remesas de forma más productiva mediante la venta cruzada de productos vinculados a los flujos de remesas y su titularización.

A. Fortalecer la infraestructura de las remesas

Tanto los académicos como los profesionales han discutido y reconocido ampliamente las debilidades de la infraestructura de apoyo a las remesas. Los costos de las transacciones para la transferencia de remesas siguen siendo altos en muchos corredores y aún no se han abordado con seriedad los desafíos que enfrenta la distribución (en particular el problema conocido como "la última milla"), especialmente en áreas remotas. Sería deseable pasar de los sistemas informales a los formales, tanto por razones de desarrollo como de seguridad. Muchos de los programas y las prescripciones de políticas que están actualmente sobre el tapete apuntan a hacer frente a estas deficiencias.

1. Informar a la diáspora sobre los mecanismos existentes para la transferencia de remesas

Muchos gobiernos reconocen que la competencia puede reducir los costos y hacer las transferencias más rápidas y confiables. Por ejemplo, el costo de envío de dinero se redujo a la mitad desde 1999 en el corredor de remesas Estados Unidos-México, que tiene muchas empresas de transferencia de dinero altamente competitivas y bancos que ofrecen servicios de remesas. Una de las maneras más fáciles de bajar los costos de transacción es fomentar la entrada de nuevos operadores autorizados en un determinado corredor e informar a los miembros de la diáspora sobre la posibilidad de elegir entre los distintos mecanismos de transferencia de remesas existentes. Esto aumenta la competencia entre los bancos y las empresas de transferencia de dinero, lo que reduce los costos y mejora la eficiencia.

La competencia también puede ayudar a aumentar la transparencia. Los gobiernos harían bien en apoyar esta tendencia, a fin de incrementar la confianza de los miembros de la diáspora en los canales formales.

Hay varias maneras de aumentar la transparencia; una de las más importantes es poner a disposición del público la información sobre los gastos de transferencia.

Poner en marcha una tarjeta de puntuación. Por ejemplo, en 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha un sistema de puntuación que clasifica a los operadores de transferencia de dinero y a los bancos de acuerdo a una serie de criterios preestablecidos.[208] Desde entonces varios gobiernos, basados en este enfoque, desarrollan y mantienen sitios web que comparan los costos de **transacción que cobran varios proveedores de servicios de remesas.**

Comparar las tasas de transferencia. Remesamex de México permite a los remitentes de remesas comparar las tasas de una amplia gama de empresas de transferencia. El sitio web, creado por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, proporciona información sobre las tasas según cantidad de dinero, origen y destino de la transferencia.[209]

Otros gobiernos han trabajado con socios de la sociedad civil y el sector privado. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos apoyó la creación de Geld Naar Huis, un sitio web que compara servicios de remesas ofrecidos por los bancos y las empresas de transferencia de dinero para distintos destinos. IntEnt, una organización no gubernamental (ONG), es la encargada de mantener el sitio web.[210]

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), un organismo federal del gobierno alemán, lanzó en 2007 un sitio web similar, llamado Geld TransFair. El sitio fue creado por medio de una asociación público-privada entre GIZ y la Escuela de Finanzas y Administración de Frankfurt, una firma consultora privada, que proporcionó información sobre los canales legales de transferencia de Alemania a 33 países. En 2010, la Escuela de Frankfurt se hizo cargo totalmente del funcionamiento del sitio web.[211]

Aunque son potencialmente útiles para aumentar la transparencia de las transacciones de remesas, el mantenimiento de dichos sitios web puede ser difícil. Como muestra el Recuadro 1, los sitios web son útiles solo si los migrantes los aprovechan.

Recuadro 1: Los límites de la información: Lecciones del Geld Naar Huis de los Países Bajos y de Geld TransFair, de la Cooperación Internacional de Alemania

"Si lo construyes, ellos vendrán". Sin embargo, los sitios web gubernamentales a menudo pasan desapercibidos. Los gobiernos de Alemania y Países Bajos apoyaron la creación de sitios web para brindar información al consumidor sobre las remesas e impulsar así la competencia entre las instituciones financieras y aumentar la transparencia. Ambos países enfrentaron retos para informar a los migrantes sobre la existencia de esos sitios web y animarles a utilizarlos con regularidad.

En una entrevista para este manual, Sander Werrie, del Ministerio de Relaciones Exteriores neerlandés, explicó: "Nosotros no tenemos capacidad para hacer que la gente sepa que puede comparar los costos. Creo que es por eso que muy pocas personas utilizan el sitio web. Tiene que haber más que una campaña para mejorar su visibilidad." En efecto, el ministerio ha solicitado a IntEnt, la ONG encargada de mantener el sitio, que destine el 50% de los 100.000 euros de su presupuesto anual a una campaña de publicidad.

En el caso de Alemania, el problema es más profundo que la falta de conocimiento entre los migrantes. Como Regina Barbosa, de GIZ, explicó: "No hubo muchos cambios en los costos de transferencia de dinero, así que el sitio web no es muy dinámico porque el sector financiero no es muy dinámico en lo que respecta a los costos y las diversas posibilidades disponibles para la transferencia de remesas."

La falta de información sobre los servicios ofrecidos por distintos proveedores puede haber contribuido a mantener altos los costos de las remesas en la medida que los migrantes no conocen las alternativas más baratas, pero no es la única razón. Llenar el vacío de información por sí solo tendría un impacto limitado en los costos de transacción, mientras los proveedores de servicios no compitan por los clientes bajando los costos de la transferencia de remesas.

Fuentes: Entrevista de la autora con Sander Werrie, 3 de mayo de 2011; y de Julia Schad con Regina Barboza, 28 de abril de 2011.

2. Crear canales más eficientes para el envío de remesas

Una forma de reducir los costos de transacción es crear canales de remesas más eficientes. Algunos gobiernos han colaborado para crear canales ellos mismos, mientras que otros han optado por asociarse con actores no estatales como los bancos registrados, las cooperativas de ahorro y crédito, las instituciones de microfinanzas y las oficinas de correos.

Entre las alianzas intergubernamentales, una iniciativa interesante es Directo a México (véase Recuadro 2), que permite a los remitentes enviar dinero desde una cuenta bancaria en Estados Unidos a cualquier cuenta bancaria en México. El servicio, que es una iniciativa conjunta de la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco de México, ofrece un canal más seguro, barato y eficiente para el envío de remesas que los tradicionales operadores de transferencia de dinero.

Recuadro 2: Directo a México

En 2001 el Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos acordaron estudiar la posibilidad de vincular los sistemas de pago entre ambos países para crear un mecanismo interbancario eficiente. En octubre de 2003, las dos instituciones gubernamentales habían establecido ese marco, centrado inicialmente en el pago de jubilaciones a los beneficiarios en México. En febrero de 2004, este servicio se extendió a los pagos comerciales enviados desde cualquier institución financiera de Estados Unidos afiliada a Directo a México para cualquier persona con una cuenta bancaria en México.

El que envía el dinero paga todos los gastos y no se le cobra nada al beneficiario en México. La transferencia se inicia en dólares estadounidenses que son convertidos a pesos mexicanos utilizando un tipo de cambio altamente competitivo basado en el FIX, el tipo de cambio interbancario de referencia, fijado y publicado por el Banco de México, menos 0,21%. Los usuarios de Directo a México pagan una de las tasas más bajas del mercado de divisas, a menos de 5 dólares EE.UU. por transacción, independientemente de la cantidad enviada. Dado que los bancos centrales de ambos países procesan la transferencia, las remesas llegan de manera segura y a tiempo.

Fuente: Directo a México, "Acerca de Directo a México", www.directoamexico.com/quees.html.

Los gobiernos también pueden optar por conectar sus redes postales con las de otros países. Chile, España, Uruguay, la República Unida de Tanzanía y Uganda han adoptado este mecanismo para garantizar transferencias más eficientes y seguras (véase Recuadro 3).

Recuadro 3: Oficinas de correos como proveedoras de remesas

En Chile y España las personas ahora pueden utilizar la red postal para enviar y recibir dinero desde y hacia el extranjero. El servicio se ofrece actualmente en 110 oficinas de correos en Chile, 2.300 en España y 60 en Uruguay. El servicio es rápido y seguro, y las transferencias de dinero puede efectuarse y ser entregadas en 15 minutos. El servicio se basa en el Sistema Financiero Internacional (SFI), una aplicación diseñada por el Centro de Tecnología Postal de la Unión Postal Universal (UPU). Para ayudar a los operadores postales a avanzar hacia la prestación de servicios de transferencia de dinero por medios electrónicos, la UPU ha hecho que su red electrónica sea más segura y confiable. En 2005 inició un sistema de compensación centralizado, concentrando esfuerzos adicionales en los corredores migratorios más importantes. A través de la aplicación del SFI, ha abierto 150 corredores que conectan a 36 países. Otros 60 países están probando la aplicación y podrían unirse a la red financiera internacional de la UPU.

La República Unida de Tanzanía y Uganda lanzaron recientemente un proyecto piloto para facilitar las remesas entre los dos países. El proyecto, organizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en asociación con la UPU y la Unión Panafricana de Correos (PAPU, por su sigla en inglés), evalúa el flujo de remesas entre los dos países, enfocándose en las transferencias de dinero por vía electrónica postal, capacitando al personal de correos y haciendo hincapié en los beneficios de las remesas para el desarrollo nacional.

Fuente: H. Bohela Lunogelo, *Pilot study on supporting an affordable electronic remittance transfer system between Tanzania and Uganda* (Ginebra: OIM, 2009), www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/Final_IOM-UPU_Assessment_on_Remittances_btw_UG-TZ.pdf.

3. Incorporar a la población no bancarizada

Actualmente, en muchos países en desarrollo los sistemas financieros atienden a una porción muy pequeña de la población: la élite social y económica. Algunos gobiernos apuntan a aumentar la participación de las instituciones financieras en el mercado de envío de remesas, en un esfuerzo por atraer a más emisores y receptores de remesas como clientes.

En última instancia, tener acceso al sistema financiero formal otorga una serie de beneficios a remitentes y destinatarios: menores costos de transferencia, mayor seguridad de las transferencias, la posibilidad de crear activos a través del ahorro y de aprovechar mayor cantidad de fondos de remesas a través del crédito. El objetivo es pasar del actual sistema de "efectivo a efectivo" a un sistema de transferencia electrónica cuenta a cuenta. Con este fin, el foco está puesto en cómo eliminar los obstáculos que impiden a los inmigrantes abrir cuentas bancarias.

Ofrecer carnés de identidad consulares. Los estrictos requisitos de identificación impiden a muchos migrantes abrir cuentas bancarias. Por eso algunos gobiernos emiten documentos de identidad a sus nacionales residentes en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio, para que puedan abrir cuentas bancarias. Como destaca el Recuadro 4, la emisión de carnés de identidad consular ofrece una solución simple para alentar a usar servicios bancarios, sobre todo entre quienes no tenían acceso a ellos.

Recuadro 4: Carnés de identidad consulares: una solución simple a un problema grande

Los migrantes irregulares suelen tener muchas dificultades para acceder a los servicios financieros en sus países de destino, ya que no siempre tienen la documentación que requieren los bancos. Algunos gobiernos de origen emiten carnés de identidad consulares para sus ciudadanos en el extranjero. La mayoría de las instituciones financieras en Estados Unidos aceptan carnés consulares como una forma válida de identificación. Estos documentos pueden servir para alentar a los migrantes (sin importar su estatus migratorio) a abrir cuentas bancarias. Los países que emiten carnés consulares son:

- Argentina (matrícula consular argentina)
- Brasil (matrícula de ciudadanía brasileña)
- Colombia (tarjeta de registro consular)
- República Dominicana (archivo localizador)
- Ecuador (DNI consular)
- Guatemala (tarjeta de identificación consular)
- Guinea (DNI consular)
- Malí (carta de identidad consular)
- México (matrícula consular)

- Nigeria (certificado de ciudadanía)
- Pakistán (DNI para pakistaníes en el exterior)
- Perú (tarjeta consular)
- Senegal (carta consular)

Es importante señalar, sin embargo, que la cooperación del gobierno de destino es fundamental. Fue solo después de que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos anunció en 2002 que los carnés consulares eran documentos de identificación válidos emitidos por el gobierno, que los bancos estadounidenses y oficinas gubernamentales los aceptaron.

Ofrecer capacitación financiera. Algunos gobiernos consideran que la capacitación financiera es un factor crítico para alentar a los migrantes a utilizar los bancos y otras instituciones financieras formales. Por eso llevan a cabo campañas de capacitación financiera para fomentar el envío de remesas a través de canales formales y alentar a los trabajadores migrantes a utilizar otros servicios diversos que ofrecen los bancos.

En Burkina Faso, el Consejo Superior de Burkineses en el Exterior, una institución gubernamental creada para involucrar a la diáspora, trabaja con las misiones diplomáticas en el extranjero para llevar a cabo campañas de información, no solo sobre remesas, sino también sobre los derechos y deberes de la diáspora en los países de acogida. Con un presupuesto anual de 40 millones de francos (82.000 dólares EE.UU.),[212] el Consejo Superior envía regularmente un equipo de ocho personas para llevar a cabo estos encuentros informativos, especialmente en las sedes diplomáticas donde hay una gran cantidad de ciudadanos de Burkina Faso, como Senegal y Togo.[213] La actividad suele durar diez días y se lleva a cabo con el apoyo de los bancos locales. Se pueden encontrar iniciativas similares en Filipinas, México y Nicaragua (véase Recuadro 5).

Recuadro 5: Brindar capacitación financiera

En 2008 la embajada de Filipinas en la República de Corea inició una campaña de capacitación financiera para maximizar el beneficio potencial de las remesas de la diáspora en el desarrollo nacional. Trabajando con grupos de la comunidad filipina en Seúl, la embajada llevó a cabo más de una docena de seminarios que involucraron a 400 participantes en un lapso de un año. La evaluación de la eficacia de los seminarios sugirió que los participantes mejoraron sus conocimientos financieros y sus habilidades para el manejo de dinero.

Del mismo modo, en 2010 el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), una institución gubernamental que se ocupa principalmente de los mexicanos en el extranjero, informó que el 69% de los consulados mexicanos en Estados Unidos tenía un programa anual para brindar capacitación financiera a los migrantes mexicanos; además se colocó información financiera en todas las salas de espera de los consulados. IME también se asoció con el BID para proporcionar capacitación financiera a los migrantes que viven en México y sus familias.

Es importante ofrecer capacitación financiera a los hogares que reciben remesas. La OIM, por ejemplo, se ha asociado con el Grupo Promérica (BANPRO), un banco de Nicaragua, para brindar educación financiera a las familias que reciben remesas. Desde que el proyecto se inició en octubre de 2010, más de 3.000 personas que tienen familiares trabajando en Estados Unidos, Costa Rica y España recibieron capacitación financiera, incluyendo cómo elaborar un presupuesto, cómo aumentar los ahorros y usar los productos financieros disponibles para los migrantes y sus familias.

Fuentes: Entrevista de la autora a Jed Dayang, Oficial del Servicio Exterior de Filipinas, 23 de mayo de 2011; Javier de León, respuesta al Cuestionario, Parte II, y entrevista a de León; Joan Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35163517.

Bancos accesibles a los migrantes. Otro método para mejorar los canales de envío de remesas es ayudar a los bancos a ser más accesibles a los migrantes. Por ejemplo, GIZ –la agencia nacional de desarrollo alemana– realizó una encuesta entre la población serbia en Alemania y encontró que muchos serbios no envían remesas a través de canales formales. Muchos mencionaron el temor de perder el dinero enviado a través de los bancos. La encuesta también reveló que muchos migrantes serbios carecían de información sobre las formas de enviar dinero a través de los bancos serbios.[214]

Para abordar el problema, GIZ organizó una conferencia en 2009 que reunió a los bancos serbios y a varias organizaciones de migrantes de Serbia en Alemania para discutir las razones de la renuencia de los migrantes a utilizar los canales formales de envío de remesas. La conferencia facilitó efectivamente el intercambio de información entre los dos grupos. Después de la conferencia, GIZ elaboró un folleto informativo sobre cómo funciona el sistema financiero serbio.

4. Fortalecer las instituciones financieras que los migrantes ya utilizan

Los gobiernos también reconocen cada vez más los enormes desafíos que plantea la fase de distribución, o la llamada "última milla" de las transacciones de remesas. Establecer operaciones en áreas remotas conlleva costos adicionales que muchos bancos y compañías de transferencia de dinero no están dispuestos a asumir. Como resultado, la gente en muchas zonas rurales enfrenta mayores costos de transacción y un acceso más limitado que sus homólogos en las ciudades.

Un factor clave para la prestación de servicios en "la última milla" es fortalecer las instituciones financieras que ya utilizan los migrantes, por ejemplo, las oficinas de correos, en lugar de fomentar el uso de las

instituciones financieras que por diversas razones –geográficas, culturales o de otra índole– prefieren no utilizar.

5. Fortalecer los bancos rurales de ahorro

En 2002 México creó el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), una corporación nacional de crédito de segundo nivel y banco de desarrollo, que tiene como objetivo ayudar a los bancos rurales de ahorro a adaptarse a las disposiciones de las nuevas leyes y capacitar al personal de la agencia de regulación bancaria de México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para supervisarlas. Como muestra el Recuadro 6, una evaluación externa destaca el éxito de BANSEFI en mejorar el cumplimiento de la normativa por parte de los bancos rurales y en fomentar así la transferencia formal de las remesas.

Recuadro 6: Fortalecimiento de los bancos rurales de México

La tarea de BANSEFI es monumental: modernizar los sistemas de información de las 600 sucursales de BANSEFI y de otras 400 sucursales bancarias pertenecientes a los bancos regulados, desarrollar nuevos productos de ahorro en BANSEFI para los receptores de remesas y crear la infraestructura para recibir y canalizar las remesas enviadas por mexicanos residentes en el extranjero. Una evaluación externa realizada a los 36 meses de ejecución del proyecto mostró que la iniciativa había logrado lo siguiente:

- Modernización de la tecnología de 938 bancos de ahorro y 493 sucursales de BANSEFI.
- Creación de una nueva red de transferencia de remesas que ayudó a aumentar el número de transferencias mensuales de remesas a aproximadamente 70.000 (casi un 50% de aumento en dos años).
- Ampliación de la cobertura geográfica del servicio, con más de 1.000 sucursales de los 125 bancos de ahorro que participan en la red de transferencia de remesas.
- Desarrollo de nuevos productos tales como instrumentos de ahorro, tarjetas de débito, tarjetas de crédito y cajas de ahorro para la vivienda que atraen como clientes a los receptores de remesas.

La población rural de las zonas cubiertas por las 1.431 sucursales de BANSEFI y por las cajas rurales ahora tiene acceso a mejores servicios de transferencia de remesas. Solo en el primer semestre de 2007 hubo 620.451 transferencias de dinero, por un total de 2.586 millones de pesos mexicanos (casi 240 millones de dólares EE.UU.).

Fuente: Hall, *Diez años de innovación en remesas.*

6. Fortalecer las cooperativas

Ecuador ha tomado un camino similar, apoyando a las cooperativas. En 2007 el Banco Central de Ecuador implementó el proyecto Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios

Financieros. En ese momento las cooperativas rurales no podían acceder a los sistemas de gestión de transferencias electrónicas. El proyecto pretende superar esta brecha conectándolas a un sistema de pago interbancario de alta tecnología: el Sistema Nacional de Pagos (SNP). El acceso al SNP reducirá los costos y los tiempos de transferencia y aumentará el uso de canales formales en las zonas rurales. (Véase Recuadro 7.)

Recuadro 7: Vincular las cooperativas al mercado de remesas

La mayoría de las cooperativas en Ecuador no reciben remesas de los clientes directamente a través del SNP, ya que no están reguladas y no mantienen cuentas corrientes con el Banco Central. El proyecto creó un mecanismo para integrar a estas cooperativas no reguladas al SNP haciendo que una cooperativa regulada actúe como un "centro de red".

Aunque el proyecto todavía está en su fase inicial y no hay resultados finales disponibles, los resultados parciales hasta el momento han sido significativos: trece cooperativas no reguladas se han incorporado al SNP; otras 49 cooperativas no reguladas han solicitado ingresar al sistema. El Banco Central está adoptando un enfoque más agresivo para ofrecer sus servicios al sector cooperativo, y esto está dando resultados, según indicó una evaluación independiente del proyecto.

Fuente: Hall, *Diez años de innovación en remesas.*

B. Brindar oportunidades para una inversión más productiva de las remesas

Si bien las remesas son dinero privado, los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de canales de inversión y servicios financieros que permitan a los migrantes invertir las remesas de forma más productiva y así sacar provecho de su fuente de ingresos del exterior para alcanzar una mayor seguridad financiera.

1. Servicios financieros complementarios de venta cruzada a los receptores de remesas

Hay un creciente interés en la venta cruzada de servicios y productos financieros complementarios a los servicios de remesas. La idea es diseñar productos financieros que satisfagan las necesidades de los migrantes y sus familias y al mismo tiempo orientarlos hacia usos más productivos. Alemania, por ejemplo, apoyó un estudio en Uzbekistán que analizó la demanda de productos financieros especiales y ayudó a los bancos privados a desarrollar esos productos. La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) apoya los préstamos para vivienda y negocios respaldados por remesas.[215]

2. Ofrecer hipotecas respaldadas por remesas

En los últimos años, la creación de préstamos hipotecarios que utilizan las remesas como garantía o para otorgar créditos ha sido una de las innovaciones más prometedoras. La idea es desarrollar los procedimientos legales y financieros que permitan a los migrantes comprar una casa para ellos o sus familias sin tener que regresar a su país de origen. Las remesas se utilizan para pagar el préstamo, mientras que la casa sirve como garantía del mismo.

Los gobiernos alientan las alianzas transnacionales entre las instituciones financieras de los países de origen y una serie de actores en los países de adopción de los migrantes, principalmente a través de préstamos subvencionados. Durante décadas, los países en desarrollo han subsidiado préstamos con el fin de extender el acceso a los préstamos hipotecarios a las familias de bajos ingresos. Los gobiernos de México, Filipinas, Colombia y Burkina Faso continúan con esta política mediante la subvención de programas de hipotecas para sus migrantes. Los cuatro países tienen procedimientos especiales para adaptarse a las exigencias y necesidades concretas de sus poblaciones migrantes. Como muestra el Recuadro 8, Colombia y Burkina Faso crearon programas a partir de cero, mientras que México y Filipinas extendieron a los migrantes los programas ya existentes para la población local.

Recuadro 8: Hipotecas respaldadas por remesas: cuatro modelos

Colombia nos une ofrece un programa de vivienda para los emigrantes que están interesados en comprar una casa en Colombia pero necesitan financiamiento. La iniciativa gestiona el programa "Mi casa con remesas" junto con el Banco Nacional de Colombia y el BID. César Vallejo, asesor de Colombia nos une, dijo que considera que el programa es un éxito.

10.000 logements. En 2006 el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de Burkina Faso inició el proyecto *10.000 logements* ("10.000 viviendas") como un programa de vivienda financiado en su totalidad por el Estado con el objetivo de proporcionar a las personas una vivienda digna a un costo reducido. Se sabe que el programa es popular entre los ciudadanos de Burkina Faso en el extranjero, que manifiestan un fuerte deseo de beneficiarse de la vivienda pública. Sin embargo, al parecer el proyecto ha cumplido solo el 25% de sus objetivos hasta la fecha.

El Programa de Ultramar Pag-IBIG es un programa de ahorro voluntario que tiene como objetivo brindar a los filipinos en el extranjero la oportunidad de ahorrar y obtener un préstamo para vivienda de hasta 2 millones de pesos (50.000 dólares EE.UU.).[216] El préstamo se financia con reservas de Pag-IBIG, el fondo de pensiones más grande del gobierno. Para poder aspirar a un préstamo hipotecario, los solicitantes deben tener dos años como contribuyentes activos del fondo; el derecho al préstamo depende del monto de los aportes mensuales al fondo. El ahorro mensual va desde 5 dólares EE.UU. para obtener un préstamo de 500.000 pesos hasta 20 dólares EE.UU. para obtener el préstamo máximo de 2 millones de

pesos. El fondo también ofrece una opción en forma de capital, mediante la cual los nuevos miembros pueden obtener el préstamo de inmediato pagando el total de la contribución de dos años.

El programa puede ser utilizado por todos los filipinos residentes en el extranjero, incluidos los naturalizados en otros países y los que han solicitado la doble nacionalidad. Además, hay un énfasis en los pequeños prestatarios y de bajos ingresos, dado que el programa ofrece condiciones de pago y tasas de interés preferenciales para los préstamos más pequeños. Por ejemplo, un préstamo hipotecario de 300.000 pesos o menos tendrá una tasa de interés anual del 6%, a pagar en 30 años; aproximadamente la mitad de la tasa de interés y 10 años más que los préstamos que ofrece habitualmente el sector privado.

La **Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)** es una institución financiera gubernamental con el mandato de fomentar el desarrollo de mercados hipotecarios primarios y secundarios, y la ejecutora del programa hipotecario de México. A diferencia del programa Pag-IBIG de Filipinas, la SHF es un banco de hipotecas y garantías al por mayor: no presta directamente al público, sino que brinda financiación a largo plazo a intermediarios financieros y cubre la tasa de interés de riesgo inherente.

El programa aspira a responder a la demanda no satisfecha por las instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá, que son reacias a tomar bienes raíces en México como garantía, o por los prestamistas mexicanos que no cuentan con un sistema para ofrecer servicios en Estados Unidos y Canadá. El programa de préstamos es una asociación público-privada entre SHF, BID, BANSEFI, IME y cuatro Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) o intermediarios financieros privados: Su Casita, Hipotecaria Nacional, Crédito Inmobiliario-Terras e Hipotecario Crédito y Casa.

En el marco de esta alianza, la SHF asume "plena fe y crédito" del gobierno federal sobre los riesgos asumidos hasta 2013. En otras palabras, la SHF ofrece su compromiso incondicional de pagar intereses y capital de la deuda en caso de incumplimiento, en tanto el BID asume parte de la financiación necesaria y proporciona apoyo técnico clave. Los intermediarios operan como cualquier prestamista hipotecario. El préstamo se inicia y se procesa en Estados Unidos, se financia en pesos y se hace efectivo en México. Una vez aprobado, los familiares de un proveedor de remesas pueden empezar a buscar una casa en México; cuando la encuentran, el intermediario envía a un tasador al lugar para verificar el precio antes de prestar dinero al solicitante. El migrante mexicano puede pagar la hipoteca en dólares estadounidenses en las sucursales de los intermediarios en Estados Unidos. Desde 2009 se otorgaron 2.000 préstamos a familias receptoras de remesas (un aumento de aproximadamente 80% de los datos de referencia), 7.000 migrantes recibieron información y capacitación sobre financiación de hipotecas, y se distribuyeron más de 10.000 folletos.

Fuentes: Entrevista a Vallejo, mayo de 2011; entrevista a Ousman Nacambo, mayo de 2011; Fondo Pag-IBIG, "Pag-IBIG International Operations", www.pagibigfund.gov.ph/pop/; Hall, *Diez años de innovación en remesas*.

3. Titularizar los futuros flujos de remesas

Varios países también han recurrido a la titularización de los futuros flujos de remesas con el fin de aumentar la financiación externa. Muchos países en desarrollo no tienen una amplia gama de fuentes de financiamiento externo y dependen exclusivamente de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y la inversión extranjera directa (IED) para financiar la inversión pública. Sin embargo, en las últimas décadas tanto la AOD como la IED han disminuido su porcentaje en el PIB. La titularización

es un método alternativo para financiar la inversión pública, ya que las remesas de los trabajadores representan un flujo de crédito futuro que las instituciones financieras pueden usar como garantía para acceder a capital adicional.

Ngozi Okonjo-Iweala y Dilip Ratha, del Banco Mundial, lo explican sucintamente:

> *Cuando un migrante transfiere divisas al banco solvente de un familiar en su país de origen, el banco paga esas remesas usando sus reservas de moneda local. Esta operación crea un activo de divisas equivalente al tamaño de la remesa, que puede ser utilizado como garantía para obtener préstamos baratos y de largo plazo en los mercados de capitales del exterior. Estos préstamos no tienen ningún efecto sobre el flujo de dinero de los migrantes hacia sus beneficiarios. No obstante, los bancos de desarrollo, los bancos nacionales de los países en desarrollo y los organismos donantes pueden asociarse para aprovechar las remesas que permitan crear suficientes garantías para recaudar sumas significativas de dinero para invertir en agricultura, carreteras, viviendas y otros proyectos de vital importancia.*[217]

En otras palabras, la titularización permite a los bancos de los países en desarrollo aumentar las divisas mediante la venta de bonos. Los flujos de remesas a los países en desarrollo, en su mayoría previsibles y sostenibles, hace a las remesas relativamente fiables como garantía para la titularización, y un atractivo para los inversores. En general las futuras titularizaciones de remesas reciben el grado de inversión BBB o más, ya que los futuros flujos están fuertemente sobrecolateralizados.[218] Según Standard and Poor's, solo una desaceleración de más del 95% del flujo de remesas daría lugar a un incumplimiento de las titularizaciones, lo que las hace un vehículo ideal para recaudar fondos, incluso en tiempos de recesión (véase Recuadro 9).

Muchos países podrían emitir bonos respaldados por futuras remesas, con sumas que pueden ir de 10% a 20% de sus flujos de remesas anuales, dependiendo del nivel de sobrecolateralización requerido para implementar estas transacciones.

Varios países en desarrollo han titularizado las futuras remesas y otros créditos por cobrar.[219] Desde el año 2000 han recaudado más de 15.000 millones de dólares EE.UU. en financiamiento internacional, con un vencimiento promedio de 5 a 15 años.[220] Estos países incluyen,

pero no son los únicos, a Brasil, Egipto, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Kazajastán, Líbano, México, Perú y Turquía. Otros países, como Nepal, están considerando titularizar sus remesas.[221]

Recuadro 9: La titularización de las remesas en tiempos de recesión mundial

Después de la crisis financiera de 2008, las remesas fueron más estables que los flujos de AOD e IED. De acuerdo con el Banco Africano de Desarrollo, los flujos de AOD e IED eran, respectivamente, cinco y tres veces más variables que las remesas recibidas entre 1995 y 2009. La entrada neta de remesas a África en 2010 ascendió a 37.000 millones de dólares EE.UU. En 2009 la crisis financiera provocó una disminución de casi un 50% en el flujo de AOD a los países africanos, mientras que el flujo de remesas se mantuvo relativamente constante. Debido a las razones que provocaron la crisis financiera de 2008, muchos pueden ser reacios a la titularización. Sin embargo, la titularización per se no fue la principal causa de la crisis financiera sino más bien la excesiva sobrevaloración de los activos existentes (bonos de titularización hipotecaria), no los activos por cobrar. De hecho, a diferencia de la titularización de activos ya existentes, la titularización de créditos futuros se mantuvo en alza durante la crisis financiera.[222] Dado que la titularización de los flujos de remesas futuras requiere de sobrecolateralización, el riesgo es muy bajo.[223]

Más aún, una de las fortalezas de titularizar los flujos de activos futuros como las remesas es que las instituciones son capaces de resistir las crisis de liquidez. Por lo tanto, cualquier reacción negativa del público a la titularización después de la crisis financiera de 2008 debe ser vista como de corta duración.

Tras la crisis financiera de 2008, la Corporación Financiera Internacional brindó asistencia para que una cooperativa de crédito de El Salvador titularizara los flujos futuros de remesas a fin de brindar microcréditos a las micro, pequeñas y medianas empresas. El Departamento de Estado de Estados Unidos también puso en marcha el programa BRIDGE con El Salvador y Honduras para ayudar a sus gobiernos a titularizar los flujos futuros de remesas y aumentar así la financiación de menor costo y de más largo plazo destinada a infraestructura, obras públicas y otros proyectos de desarrollo comercial.

Fuentes: Corporación Financiera Internacional (IFC), "FDC remittance: summary of proposed investment", www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/ProjectDisplay/SPI_DP28635; IFC, "IFC's first remittance-secured financing enables credit for El Salvador's microenterprises, lower-income people", 16 de junio de 2010, http://www.syminvest.com/news/ifc's-first-remittancesecured-financing-enables-credit-for-el-salvador's-microenterprises-lowerincome-people/2010/6/16/2410; Departamento de Estado de Estados Unidos, "U.S. BRIDGE initiative commitments with El Salvador, Honduras", nota de prensa, 22 de septiembre de 2010, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/09/147549.htm.

2 Desafíos y lecciones aprendidas

Aprovechar las remesas para el desarrollo es un objetivo importante pero difícil de alcanzar. Pese a las mejoras en la facilitación de las transacciones de remesas y en el fortalecimiento de los vínculos de la diáspora con el desarrollo, todavía queda un conjunto de desafíos.

A. En tiempos de crisis financiera, los productos y programas vinculados a las remesas pueden verse afectados negativamente

La experiencia en América Latina sugiere que los préstamos transnacionales vinculados a las remesas pueden verse afectados por la crisis. Por ejemplo, durante la crisis de 2008 muchos migrantes mexicanos en Estados Unidos perdieron sus empleos y redujeron sus remesas a México. Una evaluación del BID encontró que esto llevó a un aumento en el nivel de riesgo de la cartera de productos hipotecarios transnacionales de las SOFOLES. Las cuatro SOFOLES continuaron desembolsando préstamos transnacionales a un ritmo más lento de lo proyectado. En tiempos de recesión económica mundial, las compañías de financiación hipotecaria tienden a esperar que pase la crisis, ya que los préstamos hipotecarios implican más riesgos que otros tipos de préstamos debido a las mayores sumas de dinero y los plazos más largos.[224]

Como señala el BID en su revisión de la experiencia del SHF, es importante: [225]

- Investigar la posibilidad de utilizar los fondos de garantía para alentar la concesión constante de préstamos en tiempos de crisis.
- Desarrollar productos respaldados por remesas que puedan soportar una crisis financiera, tales como proyectos de microfinanzas para vivienda (es decir, para mejoramiento de la vivienda) y la titularización de los flujos de remesas, ya que éstas reducen el riesgo tanto para las instituciones de crédito como para las prestatarias.

B. Los aspectos regulatorios son cruciales para el éxito de las actividades de envío de remesas

Las cuestiones regulatorias son especialmente importantes si el organismo ejecutor aspira a trabajar en países extranjeros y moverse en sus diversos entornos regulatorios. La experiencia del BID en las Américas muestra categóricamente que el "entorno regulatorio puede limitar o facilitar los productos hipotecarios transnacionales". Tales ambientes difieren significativamente entre los países y se debe prestar especial atención a las regulaciones a nivel estatal y local.[226]

Por ejemplo, en algunos países de destino la comercialización de hipotecas y préstamos respaldados por remesas se hace difícil –y en

algunos casos, imposible– por las leyes y reglamentos que prohíben la venta de propiedades y productos de ahorros en el extranjero. En Estados Unidos, las leyes de protección al consumidor prohíben a los prestamistas del exterior ofrecer productos de ahorro a los residentes en el país. Al mismo tiempo, probar la capacidad de ahorro es fundamental para otorgar crédito a los migrantes de bajos ingresos.[227] Las normas relativas a la venta de propiedades en el extranjero también varían según el estado. Por ejemplo, en Washington, DC, Maryland y Virginia, una licencia de corredor de hipotecas es el único requisito para vender propiedades en el extranjero, mientras que en California las regulaciones no son tan sencillas. Por eso Su Casita –uno de los intermediarios del SHF en Estados Unidos– tiene su sede en Ohio, a pesar de que su mayor mercado está en California.[228]

Según el BID, es importante asegurarse de que: [229]

- El diseño del proyecto refleja adecuadamente los entornos normativos.
- Los marcos regulatorios para las remesas, para las instituciones financieras no bancarias y para otras áreas que podrían influir en un proyecto futuro (como la banca móvil) han sido suficientemente analizados antes de diseñar las actividades del proyecto.
- Las estrategias del proyecto no dependen de que marco regulatorio se mantenga constante en el transcurso de un proyecto, porque este escapa a todo control.

C. Los productos basados en el ahorro son un complemento importante de los productos financieros basados en las remesas

Los migrantes necesitan ahorrar dinero para poder hacer un pago inicial que garantice que los titulares de hipotecas están dispuestos a seguir pagándolas incluso frente a una recesión económica. Los programas exitosos, tales como el Programa de Ultramar Pag-IBIG de Filipinas (véase Recuadro 8), han incorporado un fuerte componente de ahorro en sus programas hipotecarios. Esto permite a los migrantes acceder a productos financieros que de otro modo no estarían disponibles.

D. Una promoción y difusión efectivas son clave

Una efectiva promoción de los productos financieros es un componente difícil pero extremadamente importante del esfuerzo por

profundizar los beneficios de las remesas para el desarrollo. En Estados Unidos, por ejemplo, las experiencias del BID muestran que varios factores pueden minar los esfuerzos para promover los productos hipotecarios, incluyendo, pero no únicamente, los siguientes:[230]

- el gran tamaño del país;
- el exceso de publicidad comercial;
- la cantidad de marcas comercializadas;
- las características del grupo objetivo (es decir, su grado de dispersión, su situación jurídica, su estabilidad geográfica y el nivel de confianza de las instituciones y autoridades financieras).

La falta de estatus legal en el grupo objetivo puede ser un obstáculo particularmente difícil, ya que los migrantes ilegales tienen menos confianza en las iniciativas de comercialización y es poco probable que brinden información. Para abordar este problema, México generalmente involucra a varias agencias del gobierno al promover productos y proveedores transnacionales de financiamiento hipotecario entre los mexicanos en Estados Unidos.[231]

Las experiencias del BID en las Américas también señalan la importancia de asegurar que:[232]

- Las actividades del proyecto incluyan la construcción de alianzas con grupos que pueden ayudar a reducir los costos de comercialización; por ejemplo, clubes de oriundos (HTA, por su sigla en inglés), grupos de iglesias, estaciones de radio de migrantes y ONG que trabajan con migrantes.
- Los proyectos contienen una actividad para ponerle marca tanto a un producto como a una institución.
- Se crean y mantienen bases de datos accesibles al público para ofrecer información sobre la ubicación y las características de las poblaciones migrantes.
- En el calendario del proyecto se destina tiempo suficiente para la comercialización.

E. Crear alianzas con instituciones que agregan valor a un proyecto aumenta su éxito

La creación de alianzas puede traer varios beneficios, desde apoyo financiero hasta colaboración para llegar a nuevos mercados. Por ejemplo, en México la participación del IME en la promoción de los productos hipotecarios transnacionales, como los ofrecidos por SHF, contribuyeron

a su éxito. En efecto, el BID considera que una alianza entre una amplia gama de socios, desde constructores y corredores de hipotecas hasta ONG y asociaciones de migrantes, es crucial para desarrollar los mercados de vivienda. BANSEFI y su red de cajas de ahorro rurales tienen años de experiencia trabajando en las zonas rurales.[233] También es crucial la capacidad de los grupos asociados para recaudar fondos. SHF de México y Pag-IBIG de Filipinas tienen fondos propios y pueden proporcionarlos a sus contrapartes.

F. Innovar y crear nuevas instituciones y productos que se adapten a las necesidades de los migrantes

Incentivar de manera efectiva a los migrantes para que utilicen los bancos formales puede requerir la adopción de métodos innovadores para identificar a los migrantes, tales como la emisión de carnés de identificación consular. En efecto, la aceptación de la matrícula consular mexicana por parte de las instituciones financieras de Estados Unidos alentó a los migrantes mexicanos a abrir cuentas bancarias allí.

Otra estrategia es crear instituciones innovadoras que aborden de lleno la desconfianza de los migrantes en los bancos. Como destaca el BID, SOFOL, una institución mexicana no bancaria con fines de lucro que brinda facilidades de crédito, es una entidad financiera completamente nueva creada para diversificar los préstamos.[234]

Capítulo 7: Inversión directa: encontrar y atraer inversionistas de la diáspora

Las remesas son indudablemente un medio de vida importante para millones de familias en los países en desarrollo y, por lo tanto, han sido objeto de muchos debates sobre políticas e intervenciones. Sin embargo, las remesas se utilizan en su mayor parte para el consumo diario de corto plazo, más que para inversiones productivas que puedan impulsar el crecimiento económico sostenible. Dado el importante volumen de los flujos financieros procedentes de la diáspora, los gobiernos están cada vez más interesados en cómo canalizar estos flujos para promover la iniciativa empresarial, apoyar la innovación y desarrollar sectores prioritarios de la economía.

Uno de los mayores obstáculos para lograr un crecimiento sostenible en los países en desarrollo es la falta de inversión. Según Richard Cambridge, gerente del Programa de la Diáspora Africana del Banco Mundial, África requiere 96.000 millones de dólares EE.UU. en inversiones anuales para que su economía crezca un 5% al año.[235] Además de los 20.000 millones de dólares EE.UU. que China invierte anualmente en África, el Banco Mundial otorga 8.000 millones de dólares EE.UU. al año, pero el total sigue siendo inferior a la cantidad necesaria para un crecimiento sostenible. Gran parte de la inversión faltante podría potencialmente originarse a partir de la diáspora, con una pequeña parte proveniente de los inversores tradicionales.

Inversiones de la diáspora: un menú de opciones viables

1. Facilitar el acceso a información
   - Compartir información sobre formas de invertir u obtener préstamos de negocios
   - Crear una ventanilla única de información sobre inversiones

2. Facilitar el acceso a redes
   - Organizar eventos de negocios para los miembros de la diáspora
   - Vincular a empresarios locales, dueños de negocios y líderes de gobierno con sus homólogos de la diáspora
   - Crear redes internacionales exclusivas de líderes empresariales de alto nivel

3. Facilitar el acceso a programas de capacitación empresarial
   - Suministrar directamente la formación
   - Apoyar programas de capacitación ofrecidos por el sector privado y las organizaciones internacionales

4. Facilitar a los emprendedores el acceso a fondos
   - Establecer fondos de contrapartida
   - Otorgar préstamos

5. Canalizar fondos privados para financiar negocios privados o infraestructura pública

Lecciones aprendidas y desafíos clave

1. Obtener el compromiso de instituciones y personas
2. Asegurar la coordinación entre los socios
3. Tener un plan para situaciones imprevistas
4. Trabajar con socios experimentados
5. Tomar las medidas apropiadas cuando hay conflictos de interés
6. Evaluar y monitorear los proyectos
7. Buscar soluciones innovadoras a los viejos problemas

1 Opciones políticas y programáticas

Darse cuenta del impacto significativo que la inversión directa de la diáspora podría tener sobre el desarrollo es un primer paso importante. Sin embargo, los gobiernos, las organizaciones multilaterales y los actores privados deben ofrecer los marcos, programas y oportunidades necesarias para maximizar su potencial. No hay una fórmula mágica para maximizar el impacto de la inversión directa de las diásporas sobre el desarrollo. Los gobiernos han adoptado diferentes enfoques para atraer distintas formas de inversión de sus diásporas. Este capítulo describe cinco áreas principales: acceso a la información, acceso a redes, acceso a capacitación, acceso a fondos e inversión en infraestructura pública, en las que los gobiernos y otras organizaciones han involucrado a las poblaciones de la diáspora para que contribuyan al desarrollo sostenible.

A. Facilitar el acceso a la información

Los inversores internacionales normalmente son reacios a invertir en contextos de riesgo. Los miembros de la diáspora, en cambio, suelen mostrar un perfil de riesgo algo diferente cuando se trata de invertir en sus países de origen. Puede que simplemente tengan un mejor acceso a la información, o sean menos sensibles a los riesgos del tipo de cambio debido a que tienen obligaciones financieras que pueden ser cubiertas con moneda local. Sin embargo, gran parte del riesgo percibido surge de la falta de transparencia sobre las oportunidades de negocios locales. Esto

puede ser un obstáculo importante, incluso para el más intrépido inversor de la diáspora.

1. Brindar información sobre cómo invertir u obtener préstamos de negocios

Muchos gobiernos, bancos y otras organizaciones ahora ofrecen expresamente a los miembros de la diáspora información privilegiada sobre los procedimientos y requisitos de inversión en sus países de origen, incluida información sobre cómo obtener préstamos de negocios. Por ejemplo, el Banco de Bangkok, el mayor banco comercial de Tailandia, ofrece servicios de asesoramiento para los interesados en las oportunidades de inversión local.[236] El Departamento para la Diáspora de Bosnia y Herzegovina mantiene un portal de consulta para las oportunidades de inversión local.[237]

2. Crear una ventanilla única de información sobre inversiones

Algunos gobiernos mantienen sitios web que sirven como una ventanilla única para informarse sobre las oportunidades, requisitos y procedimientos para las inversiones, y sobre cómo iniciar negocios en sus países. El Recuadro 1 destaca la estrategia de Etiopía.

Recuadro 1: Invertir en Etiopía

En noviembre de 2010 el gobierno de Etiopía lanzó el sitio web de la Agencia Etíope de Inversiones, un organismo gubernamental creado en 1992 para promover la inversión privada y la inversión extranjera directa en particular. Un comité de inversión, presidido por el ministro de Industria, supervisa las actividades de la agencia. Sus servicios incluyen promover las oportunidades de inversión y las condiciones para los inversores; otorgar permisos de inversión y de trabajo, certificados de inscripción en el registro y licencias de negocios; negociar y firmar acuerdos de promoción y de protección de inversiones bilaterales con otros países; asesorar al gobierno sobre las medidas políticas necesarias para crear un clima atractivo para los inversores; asistir a los inversores en la adquisición de tierras y servicios públicos; y ofrecer a los inversores servicios previos y posteriores a la aprobación. Su sitio web funciona como ventanilla única para la inversión en Etiopía. Ofrece información sobre, entre otras cosas, las áreas disponibles para la inversión de ciudadanos etíopes e inversionistas locales y extranjeros, así como sobre requisitos de capital, exenciones de impuestos, aranceles y aduanas.

Fuentes: Ministerio de Asuntos Exteriores, "Basic information for Ethiopian in the diaspora", septiembre de 2011, www.mfa.gov.et/docs/Basic%20Information%20For%20Diaspora.pdf; Agencia Etíope de Inversiones, "About EIA", www.ethioinvest.org/about_us.php.

B. Facilitar el acceso a las redes

En un esfuerzo por canalizar las habilidades, fortalezas y experiencias de los miembros de la diáspora hacia el desarrollo, los gobiernos y las organizaciones privadas han establecido organizaciones de redes de la diáspora. La naturaleza de las mismas varía desde las informales a las más estructuradas.

Las organizaciones de redes ofrecen una variedad de opciones para que los miembros de la diáspora contribuyan al desarrollo de sus países de origen. Sus actividades incluyen, entre otras cosas, eventos de redes de negocios, viajes de intercambio educativo, programas transfronterizos de cooperación en sectores económicos prioritarios, seminarios y programas de tutorías. A continuación se presentan algunos ejemplos de cómo estas organizaciones pueden involucrar a las diásporas en el desarrollo.

1. Organizar eventos de negocios para miembros de la diáspora

Varias organizaciones de redes ofrecen viajes educativos y organizan eventos de negocios para sus miembros. Algunas organizaciones tienen su sede en los países de destino, a menudo en las metrópolis donde los miembros de la diáspora trabajan y residen, mientras que otras están ubicadas en los países de origen. Las redes pueden tomar muchas formas y modalidades: algunas son simplemente comunidades virtuales en línea de miembros de todo el mundo, otras consisten solo de empresarios de la diáspora, algunas se centran en impulsar el desarrollo de regiones geográficas específicas dentro de los países de origen, y otras operan a través de filiales locales. Algunas están compuestas principalmente por funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones coordinadoras de la diáspora. Mientras que algunas organizaciones de redes cobran cuotas de afiliación, otras ofrecen sus servicios de forma gratuita.

Estas organizaciones tienden a recibir algún tipo de apoyo financiero o en especie por parte del gobierno del país de origen (y, ocasionalmente, del gobierno del país de destino), aunque no todas reciben ese apoyo cuando recién se establecen. Los eventos de negocios que organizan normalmente se enfocan en sectores estratégicos o prioritarios definidos por el país de origen, a menudo en consulta con expertos en negocios. Además de los eventos de negocios, algunas organizaciones también facilitan oportunidades de empleo a través de portales de búsqueda de trabajo en sus sitios web. Los Recuadros 2 y 3 destacan las experiencias de Australia y Marruecos respectivamente.

Recuadro 2: Advance: conectar a los australianos en 80 países

Fundada en mayo de 2002 por un grupo de profesionales de Australia, Advance es una red mundial sin fines de lucro de más de 20.000 australianos que viven en 80 países y trabajan como científicos, investigadores, artistas, músicos, funcionarios gubernamentales, empresarios y empleados de compañías de Fortune 500, así como pequeños empresarios. Tiene su sede en Nueva York y oficinas en Londres, Hong Kong, China y San Francisco, y filiales locales en Boston, Chicago, Hong Kong, China, Londres, Los Ángeles, Nueva York, París, San Francisco, Shanghai, Toronto y Washington, DC. Advance aprovecha las sólidas relaciones de la diáspora australiana con las empresas, los gobiernos y la academia.

Advance recibe apoyo gubernamental del Departamento Australiano de Relaciones Exteriores y Comercio, de los gobiernos estatales australianos y de socios corporativos y donantes globales. La membresía es gratuita, y los miembros tienen acceso a los eventos organizados por Advance que promueven las empresas, el talento y la innovación de Australia a través de eventos en vivo, video conferencias, programas y seminarios en línea y podcasts. La organización:

- Conecta a profesionales australianos de ocho sectores clave que viven en el extranjero: academia e investigación; artes; servicios financieros; ciencias biológicas; medios de difusión, comunicaciones y tecnología; servicios profesionales; empresas públicas y de beneficencia; y la red verde.
- Ofrece un portal web con oportunidades de empleo, información sobre repatriación y seminarios para los miembros de la diáspora que deseen regresar a Australia o emigrar a otros países.
- Brinda ofertas de trabajo en línea presentadas por los socios a través de su programa Movilidad de Talentos de los Socios (Talent Mobility Partners).

Más recientemente, Advance fue sede de la Cumbre de Líderes Emergentes de Advance en Nueva Delhi, India, que reunió a miembros de la red y a líderes emergentes para fortalecer las relaciones entre Australia e India, explorar el rediseño de los ecosistemas empresariales de India y Australia, responder a las futuras necesidades energéticas y desafíos de la urbanización en la región, y satisfacer las demandas de una educación internacional de alta calidad.

Fuentes: Advance, "What is Advance?" http://advance.org/about-advance; Advance, "Talent mobility partners", http://advance.org/talent-mobility.

Recuadro 3: Crear redes entre la diáspora marroquí

La agencia de cooperación alemana GIZ, con una subvención de 1,6 millones euros de la Unión Europea (UE) y del Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de Alemania apoyó a Marruecos para crear un ambiente de negocios favorable aprovechando las habilidades y conocimientos de la diáspora marroquí. El programa, Migraciones y Desarrollo Económico en la Región Oriental (MIDEO), duró de junio de 2008 a junio de 2011 y participaron las cámaras de comercio, los centros regionales de inversiones, los proveedores de servicios privados y la Fundación Hassan II, así como otras instituciones asociadas, como la Agencia para el Desarrollo de la Región Oriental, las representaciones diplomáticas de Marruecos en Europa, las organizaciones de la diáspora marroquí en Europa y otros donantes. Entre los logros de MIDEO:

- Estableció con éxito una asociación de ex miembros de la diáspora marroquí que son emprendedores en la región.
- Inició un proceso para el establecimiento de una federación de mujeres empresarias en la provincia de Al Hoceima.

- Promovió la región como destino para el ecoturismo, organizando la visita de diez agencias de viajes alemanas con vínculos con Marruecos. En noviembre de 2010 estableció la Red Internacional de Competencias y Empresarios Marroquíes de Nador (Réseau International des Compétences et d'Entrepreneurs Marocains à Nador, RICEM Nador), destinada a estimular y atraer la inversión extranjera para apoyar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas de la provincia de Nador. Sus 30 miembros son ex integrantes de la diáspora marroquí que estudiaron en Bélgica, España, Alemania, Gran Bretaña y Países Bajos. RICEM Nador ha desarrollado otras alianzas para fomentar el desarrollo económico en Marruecos capitalizando redes profesionales y financieras.

Fuentes: MIDEO, "Achievements", www.migration4development.org/content/mideo-%E2%80%93-migration-et-d%C3%A9veloppement-economique-r%C3%A9gion-l%E2%80%99oriental; MIDEO, "MIDEO", www.mideo.ma/index.php; MIDEO, "Association of Former Diaspora Members Founded", www.mideo.ma/images/stories/RICEM_Nador_EN.pdf; MIDEO, "Convention entre l'association 'Transferts & Compétences' sises à Paris/France (T&C) et le 'Réseau International des Compétences et Entrepreneur Marocains' Nador (RICEM)", 9 de abril de 2011, www.mideo.ma/images/stories/Contrat_RICEM_-_TC.pdf.

2. Vincular a empresarios locales, dueños de negocios y líderes de gobierno con sus homólogos de la diáspora

Otro tipo de organización en red de la diáspora es la que vincula a los empresarios locales o dueños de negocios con los de la diáspora. Algunas redes se apoyan en avezados expertos y líderes empresariales de la diáspora para ofrecer asesoramiento a los empresarios locales sobre cómo iniciar un negocio y penetrar en el mercado mundial y, a la vez, pueden presentarlos a terceros a través de sus propias redes. Otros ofrecen sus servicios para ayudar a los empresarios a ponerse en contacto con líderes del gobierno y de los negocios en sus países de origen. El objetivo general de estas organizaciones o iniciativas es aumentar los flujos de comercio internacional y la inversión extranjera hacia los países de origen, así como fomentar el espíritu empresarial local y crear alianzas estratégicas de largo plazo con entidades conectadas a la diáspora. El Recuadro 4 pone de relieve esas iniciativas en Líbano y Filipinas.

Recuadro 4: Vincular a los inversores del país y del extranjero

La Red Libanesa de Negocios es una organización sin fines de lucro establecida conjuntamente por la Fundación Georges N. Frem e InfoPro, una compañía editorial y de investigación de mercado, para identificar y crear vínculos entre los emprendedores libaneses, los expatriados y las empresas internacionales, a través de un mercado en línea y una base de datos de vinculación de empresas. La red también tiene una serie de recursos asociados, incluyendo IDAL, una agencia de promoción de la inversión pública, la Federación de Cámaras de Comercio del Líbano, la Asociación de Industriales del Líbano, y la Bolsa de Subcontrataciones y Asociaciones del Líbano. Sus servicios son gratuitos e incluyen referentes de negocios, mayor acceso a mercados internacionales y transferencia de conocimientos. El objetivo es conectar a los empresarios libaneses con las empresas internacionales a fin de crear alianzas estratégicas, empresas conjuntas y otras asociaciones, así como facilitar el comercio internacional y aumentar la inversión extranjera directa en Líbano. Cualquier persona interesada en hacer negocios en Líbano puede tener acceso a la red.

El Círculo Asesor Empresarial (BAC) es una red de individuos y organizaciones que ayudan a los eventuales emprendedores filipinos en el extranjero a establecer asociaciones empresariales en Filipinas. BAC cuenta con un grupo de trabajo técnico integrado por asesores de negocios de muchas agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, incluyendo Go Negosyo, la Cámara Filipina de Comercio e Industria, el Departamento de Comercio e Industria, la Asociación Filipina de Franquicias, el Consejo Empresarial de Mujeres de Filipinas y las Cámaras de Comercio Europea y Americana en Filipinas. Estos socios ofrecen asesoramiento y apoyo a las empresas. La Comisión de Filipinos en el Extranjero coordina las organizaciones participantes y los emprendedores y empresas de la diáspora, proporcionando las recomendaciones y referentes necesarios para facilitar la comunicación y la asociación entre entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. BAC busca aumentar la creación de modelos asociativos innovadores, ayudar a identificar y vincular propuestas de negocios en sectores clave, prestar asistencia en la búsqueda de socios financieros, y trabajar con los responsables políticos en los organismos de comercio y finanzas para crear un entorno empresarial favorable para los filipinos en el extranjero. En la actualidad, el principal objetivo del gobierno filipino es hacer saber a los filipinos en el extranjero que esos servicios están disponibles para ellos.

Fuentes: Lebanon Business Network, "About us", http://www.lbn.com.lb/About; Commission on Filipinos Overseas (CFO), "Business Advisory Council", http://www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1352%3Abusiness-advisory-circle-bac&catid=142&Itemid=68; "Diaspora to development (D2D)", www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1359:diaspora-to-development&catid=144&Itemid=864; CFO, "Diaspora to development: Global Summit of Filipinos in the Diaspora", http://d2dglobalsummit.cfo.gov.ph/.

3. Crear redes internacionales exclusivas de líderes empresariales de alto nivel

Algunas organizaciones de redes de la diáspora otorgan la membresía sólo a líderes empresariales y miembros influyentes de la diáspora del más alto nivel. Estas personas ofrecen su tiempo para programas de tutoría, eventos de creación de redes y reuniones con autoridades de gobierno sobre cómo promover el desarrollo económico en sectores y regiones estratégicas en sus respectivos países de origen. Al seleccionar y reunir a miembros clave de la diáspora que trabajan en importantes sectores de crecimiento en todo el mundo, estas organizaciones están en condiciones de crear e implementar un recurso potencialmente influyente para el desarrollo. Un rasgo común compartido entre dichas organizaciones exclusivas es su enfoque en las asociaciones público-privadas. Los líderes gubernamentales y empresariales se unen para elaborar planes estratégicos con el fin de involucrar a las diásporas en el desarrollo. Iniciativas de este tipo se encuentran en Escocia, Chile y México (véase Recuadros 5, 6 y 7 respectivamente).

Recuadro 5: GlobalScot

GlobalScot es el marco de acción basado en la diáspora que promueve el desarrollo económico de Escocia. En 2001, Scottish Enterprise (principal empresa económica y agencia de innovación e inversiones de Escocia, financiada en su mayor parte por el gobierno escocés) puso en marcha GlobalScot como una red internacional de líderes empresariales y personas interesadas en apoyar el desarrollo de la economía escocesa.

La misión de GlobalScot es presentar a Escocia como un lugar atractivo para los inversores, desarrollar nuevos mercados en el extranjero y asesorar a las empresas escocesas dentro y fuera del país. Desde su creación, GlobalScot ha contribuido a generar más de 30 millones de libras en valor agregado bruto a Escocia. GlobalScot anima a sus más de 600 miembros (o "escoceses globales"), todos los cuales ocupan puestos de responsabilidad en sus respectivas organizaciones, a integrar las mesas directivas de unos y otros y a educar a otros sobre oportunidades de negocios en Escocia y oportunidades de empleo para los escoceses en compañías multinacionales, animándoles a participar. El ingreso a GlobalScot es solo por invitación y confiere un prestigio notable al grupo selecto.

GlobalScot ofrece sus servicios de forma gratuita. En asociación con Desarrollo Internacional Escocés, el gobierno escocés y otros organismos, GlobalScot ayuda a los empresarios a identificar oportunidades de negocios en el extranjero y ofrece consejos sobre cómo acceder a los mercados, negociar ofertas de corredores de negocios, obtener financiamiento, establecer contactos, hacer planes estratégicos de negocios y ampliar las redes empresariales. Cada año, la red organiza al menos 60 eventos sobre construcción de redes. En 2009 organizó "La oportunidad global de Escocia – grandes mentes e innovación", su mayor evento hasta la fecha: participaron 106 "escoceses globales" y 233 representantes de organizaciones escocesas, lo que resultó en 150 conexiones interpersonales. Según se informó, el 70% de los "escoceses globales" y el 60% de los representantes de compañías escocesas que asistieron identificaron nuevas oportunidades de negocios. El primer evento Conexión GlobalScot, celebrado en Estados Unidos en noviembre de 2010, ofreció a más de 60 "escoceses globales" residentes en ese país la oportunidad de reunirse con las compañías en crecimiento más prometedoras de Escocia. Los "escoceses globales" han servido como mentores de estudiantes escoceses y son invitados a hablar en colegios y universidades, ofreciendo así orientación para el desarrollo de habilidades que están en demanda, así como pasantías y oportunidades de empleo.

Fuentes: GlobalScot, "GlobalScot: building international business networks for Scotland", folleto, Scottish Enterprise, 2011, www.globalscot.com/web/FILES/GlobalScot_Brochure_Web.pdf; GlobalScot, "Getting involved with GlobalScot", www.globalscot.com/BecomingaGlobalScot/getting-involved.aspx; GlobalScot, "GlobalScot: building a global network", www.globalscot.com/AboutGlobalScot/BuildingAGlobalNetwork.aspx.

Recuadro 6: ChileGlobal

ChileGlobal, la Red de Talentos para la Innovación, promueve y facilita el desarrollo de grupos económicos clave en Chile mediante el fortalecimiento de sus vínculos con chilenos (y algunos no chilenos) residentes en el extranjero que están trabajando para introducir tecnologías innovadoras en Chile. Su misión es apoyar el desarrollo de innovación y capital humano altamente calificado, la creación de empresas en Chile mediante la transferencia de conocimientos, habilidades, ideas, contactos y tecnología a través de los miembros de la diáspora, y ayudar al país a jugar un papel importante en la economía del conocimiento. Los miembros de la red contribuyen con su tiempo, experiencia, contactos, conocimientos y habilidades para ayudar a globalizar las empresas chilenas.

A través de su red de cerca de 400 chilenos influyentes registrados, que viven en Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina, Australia, China, España, Suecia e Inglaterra, ChileGlobal diseña y financia proyectos de negocios que introducen innovaciones en los sectores de producción y servicios, impulsan el capital humano para aumentar la productividad, y promueven la transferencia de tecnología y conocimiento desde y hacia Chile.

Esta red altamente exclusiva fue fundada en 2005 por la Fundación Chile, una pequeña entidad público-privada que ayuda a emprendedores a iniciar agroempresas técnicamente innovadoras en Chile. Un Secretariado Técnico lleva adelante el funcionamiento diario y ayuda a facilitar las conexiones entre los miembros y sus contrapartes en el mundo académico y los sectores público y privado en Chile. Hasta 2009 ChileGlobal formaba parte de la Fundación Chile y sus actividades eran apoyadas con fondos públicos chilenos. En 2010 la organización se convirtió en parte de la Fundación Imagen de Chile, una institución público-privada con el mandato de promover la imagen de Chile en el extranjero.

Dado que sus recursos propios son limitados, ChileGlobal apuesta a conectar los recursos existentes. Por ejemplo, se apoya en socios como ProChile (la Agencia de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la Corporación de Fomento de la Producción para ayudar a identificar a miembros potenciales y apoyar las actividades, seminarios y talleres de sus miembros. ChileGlobal se enfoca en tres áreas: desarrollo de capital humano, apoyo a las políticas públicas en materia de innovación y desarrollo empresarial. Hasta la fecha, ha ayudado a crear 76 compañías con más de 50 socios nacionales e internacionales (incluyendo empresas privadas, universidades e institutos tecnológicos), y actualmente posee acciones en 23 de ellos.

Fuente: Molly Pollack, "ChileGlobal — talent network for innovation", *Diaspora matters*, 12 de mayo de 2011.

Recuadro 7: Red de Talentos Mexicanos

Red de Talentos Mexicanos, or the Mexican Talent Network, was founded in 2005 by the Secretariat of Foreign Relations in partnership with the Institute of Mexicans Abroad (IME) and the National Council on Science and Technology (CONACYT) and with the financial support of the US-Mexico Foundation for Science (FUMEC), which now serves as its Technical Secretariat. Today, the Ministry of the Economy also supports it. While it is an independent network, it has strong ties to the Mexican government and nongovernment institutions.

Red de Talentos attempts to leverage the resources of its highly qualified diaspora members to help Mexico develop a knowledge-driven economy. The network members are organized in regional or local chapters, which independently define areas of interest. The Silicon Valley chapter, for example, focuses on information technology (IT) while Houston specializes in biotechnology, health, and energy. The entire network meets at annual conferences to define key strategic goals and afford members the opportunity to network and share experiences within their respective chapters. The network promotes ties between Mexico and its highly qualified professionals living abroad by supporting high-value-added projects in 39 areas of business development and education. It currently has 11 projects of strategic importance to Mexico.

Fuente: IME y FUMEC, *Red de Talentos Mexicanos: La perspectiva institucional de México* (Ciudad de México: IME y FUMEC, s/f), http://alemania.redtalentos.eu/docs/RTM_lineamientos.pdf.

4. Desafíos para la creación y el mantenimiento de las redes de negocios de la diáspora

Aunque las redes de diáspora pueden ser un recurso útil tanto para los gobiernos como para los miembros de la diáspora que buscan desarrollar estratégicamente sectores económicos, iniciar un negocio, buscar inversiones o simplemente construir una red de influencia, los líderes de organizaciones de la diáspora enfrentan desafíos para lograr sus objetivos.

Cuando intentan establecer una red de diáspora, los organizadores tienden a considerar a todos los miembros de la diáspora como iguales. Sin embargo, algunas organizaciones han encontrado que la cooperación con los miembros menos educados de la diáspora puede requerir formas de participación diferentes de las que funcionan con los miembros de alto nivel educativo. Esto quizás sugiere que los regímenes de afiliación deberían ser selectivos y más estratégicos.

Los miembros de la diáspora que trabajan en países desarrollados y están interesados en iniciar negocios en sus países de origen son reacios a retornar en forma permanente y prefieren en cambio dirigir sus empresas a distancia.[239] Esto plantea la cuestión de si la presencia física permanente en el país es de suma importancia, o si los miembros de la diáspora pueden ser eficaces a distancia o como visitantes regulares. Muchas personas altamente calificadas tienen doble nacionalidad o residencia permanente en dos o más países y pueden circular entre ellos con facilidad.

Según Molly Pollack, directora de ChileGlobal, éstas son algunas lecciones aprendidas:[240]

- Mantener redes de organizaciones a largo plazo es un desafío;
- Es necesario tener apoyo político en el país para responder rápidamente a los intereses cambiantes de la diáspora;
- Para lograr alto impacto, las redes de diáspora deberían centrarse en la calidad y no en la cantidad de sus miembros;
- Es crucial desarrollar alianzas con entidades públicas y privadas que promuevan la innovación.

El nivel de compromiso, las áreas de interés y la disponibilidad de los miembros de la diáspora a participar en las organizaciones suelen fluctuar. Las organizaciones de la red deben tener en cuenta estos posibles cambios y planificar en consecuencia.

C. Brindar acceso a programas de capacitación empresarial

Algunos gobiernos y organizaciones multilaterales brindan directamente capacitación a los potenciales emprendedores que desean iniciar un negocio en sus países de origen o de destino. Los objetivos de estos programas de formación y servicios incluyen: facilitar la contribución de la diáspora al desarrollo económico sostenible a través de la creación de empresas y empleo; elevar el nivel de vida de las comunidades de la diáspora; y educar a la diáspora sobre cómo elaborar planes de negocios y creación de empresas. Algunos de los servicios de capacitación

simplemente proporcionan material informativo sobre diversos aspectos de la creación de una empresa, en tanto otros ofrecen entrenamiento práctico y cursos a medida para los empresarios potenciales. Algunas organizaciones privadas –a menudo con el apoyo financiero de los gobiernos o de instituciones multilaterales– ofrecen programas de formación similares.

1. Proporcionar capacitación directamente

Varios gobiernos –incluyendo los de Colombia, Portugal, Israel y Brasil (véanse los recuadros 8, 9, 10 y 11)– ofrecen directamente programas de capacitación a los miembros de la diáspora.

Recuadro 8: ProMicro

ProMicro fue creado en abril de 2010 como un proyecto piloto del consulado colombiano en Nueva York con el apoyo de Colombia Nos Une, un programa de desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, para ofrecer apoyo a las pequeñas empresas dirigidas por colombianos que viven en Nueva York y Nueva Jersey. El programa tiene tres componentes principales:

- Ofrecer capacitación para el trabajo a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, un sitio web de educación en línea;
- Prestar asistencia técnica y asesoramiento jurídico gratuito para iniciar y hacer crecer negocios en Estados Unidos.
- Proporcionar microcréditos a las pequeñas empresas.

ProMicro ayuda a los colombianos a crear planes de negocios exitosos a través de una red de más de 25 organizaciones privadas y públicas asociadas que ofrecen capacitación, asistencia técnica y capital para las pequeñas empresas en Estados Unidos. Hasta la fecha, la organización ha prestado servicios a 650 miembros en Nueva York y ofreció talleres en Queens, Manhattan y Harlem, y en las cercanías de Hackensack y Elizabeth, New Jersey. Está buscando extender sus servicios a los colombianos que viven en otras regiones de Estados Unidos.

Fuente: Consulado General Central de Colombia en Nueva York, "¿Qué es ProMicro?" www.consuladodecolombiany.com/index.php?option=com_content&view=article&id=85&Itemid=97.

Recuadro 9: Promoción del espíritu emprendedor inmigrante

El programa Promoción del Espíritu Emprendedor Inmigrante (Promoçao do Empreendedorismo Inmigrante, PEI) fue creado en Portugal por el Alto Comisariado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural para ayudar a los inmigrantes a iniciar sus propios negocios en ese país, conectándolos con emprendedores y ejecutivos que pueden ofrecer asesoramiento. Fundado en 2009 con financiación de la UE y la participación de seis países (Portugal, España, Italia, Suiza, Grecia y Países Bajos) para apoyar a los inmigrantes en la

gestión financiera de sus emprendimientos y sus hogares, el programa está en su tercera fase, que durará de 2011 a 2012.

El propósito del programa es ayudar a los inmigrantes a adquirir las habilidades necesarias para crear empresas sostenibles y conectar a los potenciales emprendedores con programas de apoyo empresarial. Los principales componentes del programa incluyen:

- Crear un equipo de formadores y agentes de mediación intercultural para promover el espíritu empresarial;
- Movilizar y fortalecer la capacidad de las instituciones de promover el espíritu empresarial;
- Educar y capacitar a los potenciales emprendedores;
- Vincularlos con socios institucionales y comprometer a otros actores relevantes.

PEI también realiza un Concurso de Ideas de Negocios, abierto a participantes de países de fuera de la UE que aprueben sus cursos sobre creación de empresas. Las tres mejores ideas presentadas en el Concurso de Ideas de Negocios reciben 5.000 euros, 3.000 euros y 1.000 euros de premios en efectivo para poner en práctica la idea de negocios. El concurso es implementado por los diez Centros Nacionales de Atención a los Inmigrantes en Lisboa y Oporto junto con otras organizaciones, incluyendo instituciones de formación y la Asociación Nacional por el Derecho al Crédito.

Fuente: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, "Promoção do empreendedorismo imigrante", www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/promocao-do-empreendedorismo-imigrante.

Recuadro 10: Ministerio de Absorción e Inmigración de Israel

El Ministerio de Absorción e Inmigración de Israel ofrece programas y servicios para ayudar a los ex residentes de Israel que desean transferir o iniciar un negocio en ese país. El Departamento de Emprendimiento Empresarial del Ministerio ofrece servicios de asesoramiento de negocios, formación y orientación a los emprendedores, relevamientos de factibilidad empresarial, preparación de planes de negocios, orientación y tutorías empresariales, asesoramiento fiscal y asistencia financiera para la inversión a través de sus 12 centros de asesoramiento empresarial.

Fuente: Ministerio de Absorción e Inmigración, "Negocios y facilidades impositivas", www.moia.gov.il.

Recuadro 11: Caja Económica Federal (CAIXA)

CLa CAIXA es un banco administrado por el gobierno que actúa como el principal agente de las políticas sociales de Brasil. Fundada en 1861, la CAIXA se convirtió en una institución financiera estatal en 1969, y fue adscrita al Ministerio de Hacienda, con su sede central en Brasilia. Opera a través de 17.000 locales de servicio en todo el país, atendiendo a 170 millones de brasileños.

La CAIXA y su socio, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa, SEBRAE), han estado trabajando para asegurar que los migrantes brasileños con capacidad emprendedora en Estados Unidos reciban capacitación empresarial a través del sistema de formación en línea del SEBRAE, para que cuando regresen a Brasil con proyectos de negocios sean capaces de aprovechar sus

ahorros. También SEBRAE está dando pasos para asegurar que los receptores de remesas en Brasil reciban capacitación para iniciar y fortalecer empresas.

La CAIXA ofrece apoyo a los migrantes y sus familiares con servicios financieros adaptados a sus necesidades. Hasta la fecha, el programa se ha asociado con un banco de Estados Unidos, ha llevado a cabo estudios sobre las necesidades de las familias de migrantes que viven en Massachusetts y ha desarrollado seis productos financieros a partir de las remesas, adaptados a la población objetivo.

Fuente: Hall, *Diez años de innovación en remesas.*

2. Apoyar programas de capacitación ofrecidos por el sector privado y organizaciones internacionales

En lugar de brindar la formación directamente, algunos gobiernos optan por apoyar iniciativas de capacitación del sector no gubernamental, tales como IntEnt en los Países Bajos y Afford en el Reino Unido. Algunos gobiernos también trabajan en colaboración con organizaciones internacionales tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a través de su programa Migración para el Desarrollo de África (MIDA) (véanse los recuadros 12 y 13).

Recuadro 12: IntEnt y AFFORD: inventar inversores en la diáspora

IntEnt. Con sede en Países Bajos, esta organización fue creada en 1996 por Emprendimientos Socioeconómicos en los Países Bajos, FACET BV y el Banco Triodos, a pedido de la ex ministra neerlandesa de Desarrollo Internacional, J. P. Pronk. Su propósito es promover entre los migrantes el espíritu emprendedor que tenga un impacto sostenible en el desarrollo de sus países de origen. La organización ofrece apoyo gratuito a los emprendedores de la diáspora que buscan asistencia para desarrollar planes de negocios a ser implementados en Marruecos, Turquía, Suriname, Ghana, Etiopía, Curaçao y Afganistán. Sus servicios incluyen: brindar información sobre iniciativa empresarial, orientación y cursos de capacitación, asesoramiento, información de mercado, derivación y mediación, asistencia durante y después de comenzar un negocio en los países comprendidos en el programa, creación de redes, capacitación en administración, servicios en línea y financiación complementaria.

Entre 1996 y finales de 2009, IntEnt ayudó a iniciar 350 empresas, 50 de ellas solo en 2009. Ese año la organización comenzó a ofrecer sus servicios a inmigrantes residentes fuera de los Países Bajos que deseaban iniciar negocios en países en desarrollo, y abrió organizaciones hermanas de IntEnt en Suriname, Marruecos y Ghana. Ese mismo año recibió 1.305 solicitudes de información dentro de los Países Bajos, llevó a cabo 654 entrevistas de admisión, inscribió a 210 participantes en el programa de cursos de apoyo y a 195 en el programa de exploración del mercado en el país, y ayudó a iniciar 46 nuevas empresas. Otros 40 participantes procedentes del extranjero se inscribieron en el programa de cursos de apoyo, de los cuales 10 participaron en el programa de exploración del mercado en el país, y seis de ellos iniciaron empresas. En conjunto, estas empresas crearon inversión sostenible por un valor de más de 14,5 millones de euros, y casi 990 puestos de trabajo. El empresario promedio de IntEnt invirtió 62.000 euros.

La Fundación Africana para el Desarrollo (AFFORD) fue fundada en 1994 por africanos residentes en el Reino Unido para ayudar a la diáspora africana de allí a crear riqueza y puestos de trabajo en África. Su principal programa, Apoyo a los Emprendedores y al Desarrollo Empresarial en África (Supporting Entrepreneurs and Enterprise Development in Africa, SEEDA), utiliza las habilidades, conocimientos y riqueza de la diáspora para apoyar a las pequeñas y medianas empresas en África. Sus esfuerzos hasta la fecha se han centrado en desarrollar emprendimientos comerciales en Ghana y Sierra Leona. Con el apoyo de la Iniciativa de Voluntarios de la Diáspora de los Servicios Voluntarios de Ultramar del Reino Unido, SEEDA ha organizado cinco misiones a África. A julio de 2009, 70 miembros de la diáspora habían aportado servicios de asesoramiento por valor de 200.000 libras esterlinas para apoyar a 800 empresas en Sierra Leona y Ghana en planificación empresarial, mercadeo, contabilidad y acceso a servicios financieros. SEEDA también ha contribuido crear dos nuevos centros de desarrollo de negocios en Sierra Leona, que ofrecen asesoramiento empresarial y abogan por un mejor ambiente de negocios en el país. Hasta la fecha, SEEDA ha invertido alrededor de 400.000 dólares EE.UU en 800 empresas.

Fuentes: IntEnt, www.intent.eu; Kathleen Newland y Hiroyuki Tanaka, *Mobilizing diaspora entrepreneurship for development* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-entrepreneurship.pdf.

Recuadro 13: OIM: Migración para el Desarrollo en África (MIDA)

MIDA es un programa de creación de capacidades implementado por la OIM. Dos iniciativas de MIDA –Diáspora para el Desarrollo de Cabo Verde (DIAS DE Cabo Verde) y el Proyecto Guinea– se centran en capacitar a los miembros de la diáspora en adquirir las habilidades empresariales necesarias para establecer sus propios negocios.

Diáspora para el Desarrollo de Cabo Verde (DIAS DE Cabo Verde). Este proyecto, que duró de 2008 a diciembre de 2009, fue cofinanciado por la Comisión Europea y el gobierno portugués, y ejecutado conjuntamente por el Instituto de las Comunidades de Cabo Verde y la OIM. DIAS DE Cabo Verde alentó a los caboverdianos que residen en Portugal, Italia y Países Bajos a contribuir al desarrollo de sectores clave de la economía de su país, y a mejorar el clima de inversión transfiriendo sus conocimientos y habilidades a los profesionales en Cabo Verde, así como desarrollando proyectos de iniciativa empresarial con socios locales. El proyecto también promovió la participación activa de organismos públicos de Cabo Verde a través del asesoramiento a los miembros de la diáspora en las áreas de creación de empresas y oportunidades de inversión. Los profesionales de la diáspora de Cabo Verde realizaron 29 misiones de capacitación, 19 de las cuales fueron llevadas a cabo por residentes de Portugal, ocho de Países Bajos y dos de Italia. Además, los de empresarios de Cabo Verde realizaron nueve misiones de fortalecimiento de la red, tres de ellas originadas en Países Bajos, para explorar oportunidades de inversión en Cabo Verde. Durante estas misiones, 33 caboverdianos residentes en Portugal, Italia y Países Bajos y sus socios comerciales y recibieron asesoramiento sobre las oportunidades de inversión en sectores estratégicos y en la creación y gestión de pequeñas y medianas empresas, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Empresarial y la Innovación de Cabo Verde.

Proyecto MIDA de Mujeres de Guinea. Este proyecto fomentó la creación de microempresas por parte de mujeres rurales pobres. Miembros de la diáspora de Guinea residentes en países de África Occidental como Senegal ofrecieron un curso de capacitación de ocho días sobre creación y gestión de microempresas a 60 mujeres guineanas. Se formó una asociación con la institución de microfinanzas Crédito Rural de Guinea (CRG), mediante la cual CRG fue capaz de asegurar pequeñas líneas de crédito que van de 300.000 a 650.000 francos guineanos (aproximadamente 155 a 332 dólares EE.UU.) con condiciones más favorables que las de otras instituciones de microcrédito. En noviembre de 2003, CRG otorgó 56 préstamos de microcrédito a las mujeres capacitadas para crear o ampliar microempresas, y un año más tarde había recibido 55 reembolsos. La OIM cubrió todos los gastos relacionados con las

subvenciones de microcrédito, incluyendo los honorarios de membresía, la presentación y la participación en los fondos de solidaridad y de seguridad. Tres instructores de la diáspora de Guinea y de CRG prestaron apoyo y asesoramiento a las participantes en el proyecto. A su debido tiempo, esas empresas ofrecieron empleo y la oportunidad de adquirir nuevas habilidades u oficios a las beneficiarias y a la población local. La investigación asociada al proyecto reveló que los métodos utilizados en Europa y América del Norte para establecer pequeñas empresas rurales eran menos aplicables a los proyectos rurales ubicados en Guinea; esta percepción llevó a apoyarse en los miembros de la diáspora residentes en los países vecinos, en lugar de los que residen en el Norte.

Fuentes: OIM, "Diaspora for development of Cape Verde"; Ndioro Ndiaye, Susanne Melde y Rougui Ndiaye-Coïc, "The Migration for Development in Africa experience and beyond", en Diaspora for Development in Africa, eds. Sonia Plaza y Dilip Ratha (Washington, DC: Banco Mundial, 2011) http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/DfD_ch08.pdf; OIM, *Development of micro-enterprises for Guinean women* (Ginebra: OIM, 2004), www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/projects/documents/mida.pdf.

D. Ofrecer a los emprendedores acceso a fondos

Varios gobiernos y organizaciones internacionales y privadas ofrecen financiación inicial o infusión de capital posterior en forma de subvenciones competitivas, fondos complementarios o préstamos a tasas favorables para ayudar a los empresarios a poner en marcha sus negocios. Los fondos excepcionalmente se otorgan de forma gratuita y a menudo tienen tope o requieren fondos de contrapartida.

Cindy Horst y sus colegas encontraron en su análisis de iniciativas de la diáspora en situaciones de posconflicto, que aunque "muchos sistemas de financiación tradicionales requieren a los emprendedores recaudar ellos mismos una parte de la financiación necesaria", los requisitos para los proyectos de contrapartes de la diáspora son generalmente mucho más altos. Horst y sus colegas destacaron el caso de un proyecto piloto en Pakistán, que requirió a los miembros de la diáspora aportar el 50% de los fondos de contrapartida. No obstante, esas contribuciones puede adoptar formas distintas del efectivo, como en un proyecto piloto de GIZ, que permite a los miembros de la diáspora cubrir un 40% del aporte de contrapartida con trabajo voluntario.[241]

Los gobiernos también ofrecen vías por las que los miembros de la diáspora pueden acceder a préstamos a través de los bancos locales. Colombia Nos Une, por ejemplo, se ha asociado con el Banco Colombiano de Comercio Exterior para ofrecer líneas de crédito a emprendedores de la diáspora que buscan iniciar su propio negocio. Además, Colombia Nos Une ofrece apoyo no financiero a los emprendedores, tales como trabajar con las universidades locales para capacitar a los estudiantes en gestión empresarial.

Recuadro 14: Apuntar al "emprendedor oportuno"

El rol de la diáspora emprendedora en el desarrollo va más allá de las remesas que envía a casa. Tiene potencial para extenderse a todo el espectro del desarrollo humano, en la medida que promueve el desarrollo empresarial, la creación de empleo y la innovación; que crea capital económico, político y social a través de redes globales; que moviliza capital social a través de la competencia cultural y lingüística, y se correlaciona positivamente con el crecimiento económico.

Según MPI, existen dos tipos de emprendedores:

- El empresario de la necesidad, que abre un negocio de supervivencia (por ejemplo, un puesto en el mercado abierto), es cuentapropista por defecto y se concentra en el pequeño comercio o los servicios personales. Él/ella no crea muchos puestos de trabajo, y en muchos casos apenas saca lo suficiente para alimentar a su familia.
- El empresario de la oportunidad, que está llenando un vacío en la economía e introduciendo nuevas formas de producción. Él/ella contribuye al crecimiento económico en forma sustancial y a menudo crea puestos de trabajo más allá de la familia inmediata.

Fuente: Newland y Tanaka, *Mobilizing diaspora entrepreneurship for development.*

1. Brindar fondos de contrapartida

IntEnt. IntEnt facilita la creación de nuevas empresas por parte de migrantes emprendedores y empresarios, y principalmente ofrece servicios a los migrantes que desean establecer negocios en sus países de origen.[242] Además de ofrecer cursos de capacitación, servicios de asesoramiento e información de mercado, IntEnt también ofrece financiación para ciertos proyectos de su Fondo Amigos y Familia (FAF), creado en 2009. IntEnt recibió financiamiento de un programa de la UE (un proyecto conjunto Hivos-IntEnt dentro del programa Aeneas) para establecer el FAF con el fin de contribuir al desarrollo del sector privado en países en desarrollo. IntEnt puede invertir hasta 50.000 euros en una empresa si:

- los amigos y familiares del emprendedor proporcionan al fondo una garantía por la mitad de la inversión;
- el plan financiero del emprendedor es aprobado;
- el emprendedor acepta recibir orientación durante el primer año de la puesta en marcha de su negocio.

Estos servicios ayudan a los empresarios a superar las limitaciones del crédito y las altas tasas de interés de los bancos locales; la burocracia complicada y que consume mucho tiempo; la falta de conocimiento de los procedimientos locales y las condiciones del mercado; la inestabilidad del contexto político, económico y de seguridad; y las diferencias culturales.

Mercado de la Diáspora Africana (ADM). ADM fue un proyecto piloto que consistió en una competencia de negocios celebrada en 2009 y patrocinada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en colaboración con Western Union, el proveedor de servicios de remesas más grande del mundo.[243] Durante la competencia, los miembros de la diáspora africana residentes en Estados Unidos –tanto con ciudadanía estadounidense como con residencia permanente– presentaron 733 planes de negocios para pequeñas y medianas empresas que contribuyeran al desarrollo económico del África subsahariana. Los candidatos debían tener una organización asociada en África para ayudarle a implementar sus proyectos, y poseer al menos 25% de la empresa propuesta. El objetivo de ADM era estimular la creación de empleo, generar ingresos y producir bienes y servicios, ofreciendo fondos de contrapartida a los miembros africanos de la diáspora en Estados Unidos.

Los jueces provenían de USAID, Western Union, empresas, ONG y grupos de desarrollo, académicos y de la diáspora. Los candidatos se evaluaban en función de la calidad de la idea de negocio, así como del plan de gestión propuesto, la sostenibilidad, la orientación a resultados y la capacidad para capitalizar los recursos de la diáspora. En enero de 2010 ADM anunció los 14 ganadores, que recibieron fondos de contrapartida de 50.000 a 100.000 dólares EE.UU. para ayudarles a financiar empresas en siete países.[244] (Los ganadores tenían que equiparar estas subvenciones mediante contribuciones financieras o en especie.)

Las iniciativas incluían una empresa destinada a aumentar la producción de suministros para escuelas, hospitales y agricultura en Etiopía y una empresa de franquicias que ofrecería atención médica a las poblaciones que viven en zonas rurales de Ghana. Algunas de las empresas seleccionadas incluyeron a TAF Biotecnología (Etiopía), Granja de Cabras Aceritas (Ghana), Hornos Solares de Uganda (Uganda), Ferries Earthwise (Uganda), Sproxil, Inc. (Nigeria) y Tecnología Global e Inversión PLC (Etiopía). Luego de recibir la subvención, los ganadores tenían 18 meses para ejecutar completamente sus planes de negocios; y a la fecha todos están todavía operativos.[245]

En noviembre de 2011 USAID y Western Union lanzaron la segunda ADM, dando a los empresarios otra oportunidad para competir por financiación. Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la primera competencia, la segunda centra las subvenciones en sectores de alto impacto en África, incluyendo agroempresas, energía renovable y tecnologías de información y comunicación (TIC). Western Union y

USAID también se proponen invitar a fondos de inversión para pequeños negocios y a tutores en asistencia técnica para que participen del esfuerzo de comprometerse con los emprendedores de la diáspora.[246]

Feria del Desarrollo de la diáspora africana en Europa (D-MADE). D-MADE fue una iniciativa del Banco Mundial en 2007 que otorgó premios en efectivo y asistencia técnica a grupos empresariales innovadores de la diáspora africana para implementar proyectos en África subsahariana.[247] El programa recibió apoyo financiero de la Cooperación Belga para el Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Países Bajos, el Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de Alemania (BMZ) y la Agencia del Desarrollo de Francia. En la competencia de 2008 hubo 16 ganadores que recibieron cada uno una subvención de 40.000 euros para implementar sus proyectos en 11 países africanos (Malí, Costa de Marfil, Benín, Burkina Faso, Camerún, la República Democrática del Congo, Etiopía, Madagascar, Malawi, Sierra Leona y Togo).[248] Estas empresas innovadoras, con sede en Europa, tenían todas contrapartes locales en África. Los ganadores tenían que aportar fondos complementarios del 5% al 25% del premio otorgado por D-MADE. (El jurado del premio podía eximir de esa contribución en circunstancias excepcionales.)[249] Además de las subvenciones, los ganadores recibieron también asistencia técnica personalizada y monitoreo para el seguimiento de sus respectivos negocios durante un año.

El Cucayo. El Cucayo es un programa competitivo de fondos de contrapartida gestionado por el gobierno de Ecuador, que apoya emprendedores migrantes ecuatorianos que deseen iniciar un negocio o ampliar uno ya existente, y hacerlo económicamente rentable. El programa, operado por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), ofrece información y asesoramiento técnico, capacitación y entrenamiento, capital en semillas y referencias en las instituciones bancarias públicas para el acceso a líneas de crédito. Los solicitantes deben ser de nacionalidad ecuatoriana, haber vivido en el extranjero por lo menos un año, no haber pasado más de 60 días en Ecuador durante el último año que estuvieron en el extranjero, haber regresado al Ecuador desde 2007, y no tener ningún problema legal que les impediría ser elegibles para el programa.

Los solicitantes tienen varias opciones de financiamiento, que se reparten principalmente en un acuerdo de 50-50 (donde el solicitante y la SENAMI contribuyen con el 50% cada uno), o un acuerdo de 25-75 (donde el individuo cubre el 75% del proyecto y la SENAMI el 25% restante). Para financiaciones del tipo 50-50, las personas pueden solicitar hasta 50.000 dólares EE.UU. para proyectos empresariales comunitarios (que

involucren al menos a dos migrantes y una organización de la comunidad), o hasta 2.500 dólares EE.UU. para proyectos de empresas individuales o familiares. Bajo la modalidad de 25-75, las personas pueden solicitar hasta 15.000 dólares EE.UU. para proyectos de negocios individuales o familiares, o hasta 50.000 dólares EE.UU. para proyectos empresariales asociativos (donde participen como mínimo cinco personas, de las cuales al menos dos sean migrantes).[250]

Considerado como un éxito, entre 2008 y 2010 el programa financió 502 empresas productivas, creó 2.051 puestos de trabajo en Ecuador, brindó asistencia técnica para la preparación de 642 proyectos empresariales y capacitó a 4.329 personas en inversión social productiva.

2. Ofrecer préstamos

El Ministerio de Absorción e Inmigración de Israel ofrece programas y servicios para ayudar a los migrantes de Israel que desean iniciar un negocio o transferir uno para ese país. Hay dos tipos de préstamos disponibles para la apertura de empresas: el Fondo de Asistencia a Pequeñas Empresas con Garantía Estatal (del Ministerio de Comercio, Industria y Trabajo) y el Fondo para el Inmigrante Cuentapropista (del Ministerio de Absorción e Inmigración).[251] Este último puede solicitarse una sola vez. [252] El proceso de aprobación del préstamo es el siguiente:[253]

- El asesor de negocios transfiere el plan de negocios con sus recomendaciones al comité del fondo;
- El comité examina el proyecto de negocio y determina la cantidad del préstamo;
- El comité determina las garantías y seguridades a exigirle al emprendedor;
- El comité deriva al emprendedor hacia un banco asociado al Ministerio de Absorción e Inmigración para que otorgue el préstamo.

Pueden solicitar este préstamo los ciudadanos retornados, así como los inmigrantes (la mayoría de ellos, miembros de la diáspora judía) y, bajo ciertas circunstancias, los hijos de inmigrantes.

E. Canalizar fondos privados para financiar empresas privadas o infraestructura pública

Varias iniciativas privadas y público-privadas canalizan fondos privados para desarrollar proyectos tanto de empresas privadas como de infraestructura pública. Dichos programas van desde los que ofrecen oportunidades para invertir en empresas seleccionadas en los países en desarrollo, hasta aquellos en que los gobiernos y las corporaciones privadas combinan flujos de entrada de remesas con fondos públicos y privados para financiar proyectos de infraestructura pública, como la construcción de carreteras, centrales eléctricas y centros educativos. A diferencia de los programas que ofrecen a los empresarios de la diáspora acceso directo a fondos, préstamos o capacitación empresarial para sus propios emprendimientos, estos programas de inversión selectiva aprovechan el capital financiero de la diáspora canalizándolo hacia empresas y desarrollo de infraestructura en los países de origen de la diáspora.

En los últimos años, sin embargo, los programas de asociación público-privada –tales como los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para agrupar inversiones de los clubes de oriundos (HTA) y el programa mexicano Tres por Uno (3x1), que canaliza inversiones agrupadas para proyectos de infraestructura pública– han sido criticados por no enfocarse lo suficiente en crear empresas y puestos de trabajo, sino en invertir en obras que deben ser responsabilidad del gobierno. Los gobiernos ahora se están dando cuenta de la necesidad de enfocarse en la creación de pequeñas y medianas empresas y puestos de trabajo. Los Recuadros 15 y 16 destacan ejemplos de programas que apuntan a satisfacer esta necesidad.

Recuadro 15: Homestrings: Plataforma de inversión de la diáspora

Homestrings es una plataforma de inversión para inversores de la diáspora y de todo el mundo. Fundada en 2011 por el inversor estadounidense Eric-Vincent Guichard (pasó sus primeros años en Guinea), Homestrings investiga y reúne oportunidades de inversión que tienen al menos 66% de posibilidades de generar resultados de inversión positivos para la diáspora. Homestrings ofrece oportunidades de invertir un mínimo de 5.000 libras esterlinas en fondos, proyectos y asociaciones públicas o privadas. Entre sus colaboradores se cuentan instituciones financieras y fondos de capital privado (incluyendo Actis, Small Enterprise Assistance Funds, Summit Development Group, Ecobank, Insparo Asset Management y TLG Capital), que administran carteras de inversión en mercados emergentes y en desarrollo. Homestrings no permite invertir a través de su plataforma a personas que tengan un patrimonio neto de menos de 1 millón de dólares EE.UU., o cuyo ingreso anual en los últimos dos años haya sido menor de 200.000 dólares EE.UU. individualmente, o de 300.000 dólares EE.UU. gananciales.

Fuentes: Renee Horne, "Investor vs. entrepreneur — Who makes the most impact? The case of the Africa diaspora", World Entrepreneur Society, 28 de junio de 2011; Homestrings, "Preferences", www.homestrings.com/Member/Preferences; AllAfrica.com, "Online product to help diaspora invest at home", 27 de julio de 2011, http://allafrica.com/stories/201107280606.html.

Recuadro 16: El Fondo de la Diáspora de Liberia

El Grupo Khana y la Red de Profesionales de Liberia establecieron el Fondo de la Diáspora de Liberia para canalizar las remesas de la diáspora hacia inversiones en las pequeñas y medianas empresas de Liberia, a fin de contribuir a combatir la pobreza y crear puestos de trabajo de manera sostenible. El Fondo de Inversión Social de la Diáspora Liberiana es de propiedad gestión liberiana, y permite a los miembros de la diáspora invertir en determinadas empresas y sectores de la economía. Los sectores en los que el fondo invierte son: agroempresas, pesca, recursos naturales, tecnología, infraestructura y atención de la salud. Sus indicadores de desempeño son la reducción de la pobreza y la creación de empleo. Para crear un acuerdo de riesgo compartido, el 75% de los fondos proviene de la diáspora y el restante 25% de la inversión proviene de organismos multilaterales, la Corporación de Inversión Privada en el Extranjero de Estados Unidos, el Banco Mundial, USAID y otras fuentes. Además de apoyar a los emprendedores con inversión, el Fondo también ofrece capacitación en habilidades empresariales clave, contabilidad, mercadeo, orientación y tutoría a los emprendedores, vinculándolos con expertos.

Fuente: Liberian Diaspora Fund, "Overview", http://liberiandiasporafund.org/about_us.htm; Liberian Professional Network Strategic Plan 2011 & Beyond, www.liberianprofessionalnetwork.org/files/LPN_Strategic_Plan_2011_Beyond.pdf.

3x1 para Migrantes. Establecido en 1999 como una réplica de su predecesor –el programa Dos por Uno (2x1) en el que participaron el gobierno estatal de Zacatecas y el gobierno federal mexicano– el programa mexicano Tres por Uno (3x1) ha hecho realmente una diferencia en empoderar a los migrantes y promover el desarrollo de las comunidades locales. Por cada dólar aportado por un miembro de la diáspora a través de un club de oriundos en el extranjero, los gobiernos municipal, estatal y federal aportan un dólar cada uno. Al 31 de diciembre de 2010, el programa 3x1 funcionaba en 28 de los 31 estados de México[254] y había aprobado 2.488 proyectos, incluyendo 874 de urbanización y pavimentación, 571 de agua potable, drenaje y electricidad, 359 de educación, salud y deporte, 332 proyectos productivos y 56 de caminería rural.[255] En 2010, el financiamiento total aportado por las asociaciones de migrantes y los gobiernos locales, estatales y federal llegó a más de 1.192,8 millones de pesos mexicanos (aproximadamente 100 millones de dólares EE.UU.).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal tiene un límite financiero de 800.000 pesos mexicanos para destinar a proyectos de infraestructura, equipamiento o servicios comunitarios (25% de los costos totales del proyecto), y un límite de 300.000 pesos mexicanos para proyectos productivos que generen impuestos y trabajo (50% de los costos totales del proyecto). Para los proyectos relativos al primer grupo, el gobierno puede, obteniendo la aprobación de la Comisión de Validación y Atención a los Migrantes, aumentar el límite en función del tamaño y el impacto social del proyecto. En general, los proyectos se dividen en seis categorías principales: educación, salud y deportes; agua potable, drenaje y electricidad; caminos y carreteras; cultura y recreación; mejoramiento urbano; y proyectos productivos comunitarios.

Recuadro 17: Cuatro-Por-Uno: Poner a trabajar la asociación público-privada

Con la esperanza de aprovechar el éxito del programa 3x1, en 2005 el gigante de transferencias monetarias Western Union anunció el programa 4x1: un mecanismo por el cual Western Union (primer participante del sector privado en el programa) proporciona la cuarta fuente de fondos de contrapartida, además de los aportados por los gobiernos local, estatal y federal mexicanos. Su programa inicial fue lanzado en el estado de Zacatecas en 2005, donde donó fondos para ocho proyectos; y se comprometió a aportar fondos de contrapartida por 1,25 millón de dólares EE.UU., destinando 250.000 dólares EE.UU. a cada estado mexicano participante. Los tipos de proyectos creadores de trabajo que califican para los fondos incluyen: infraestructura agrícola, conservación de los recursos naturales y proyectos de desarrollo económico de la comunidad, tales como mejoras estructurales o avances técnicos para pequeñas empresas, centros educativos y centros de salud. No obstante, los clubes de oriundos deben solicitar a Western Union los fondos de contrapartida para proyectos de desarrollo en México.

En 2008, Western Union financió otros 21 proyectos en Zacatecas, Veracruz, Guanajuato, Michoacán y Guerrero.

Algunos han criticado que los costos de transacción cobrados por las empresas de transferencia de dinero como Western Union son demasiado altos. Retribuir a las comunidades de las que obtienen sus ganancias a través de programas como 4x1 envía un mensaje positivo a los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y a sus familiares en México.

Fuentes: SEDESOL, Secretaría para los Derechos Humanos y Desarrollo Social, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto Informe trimestral 2010, H. Cámara de Diputados: programas de subsidios del ramo administrativo 20 desarrollo social* (Ciudad de México: SEDESOL, 2011), www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1558/1/images/Cuarto_Informe_Trimestral_2010_Anexos.pdf; Western Union, "Western Union expands initiative to promote community, economic development in Mexico; Mexican state of Michoacan the second state to benefit from 4x1 program" (Comunicado de prensa, 23 de junio de 2006), www.businesswire.com/news/home/20060623005442/es/.

Proyecto Piloto GIZ. En 2007, la Agencia Alemana de Desarrollo Internacional (GIZ), a nombre del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico (BMZ), creó un proyecto piloto de tres años para involucrar a las organizaciones de la diáspora en Alemania en la ejecución conjunta de programas de infraestructura social que contribuyan al desarrollo en sus países de origen. El proyecto ofrecía cofinanciación para inversiones.[256] Los objetivos del proyecto piloto eran identificar las condiciones previas para una cooperación exitosa con las comunidades de la diáspora, así como aportar criterios prácticos para diseñar un acuerdo de cooperación con dichas comunidades para actividades sin fines de lucro.[257]

Entre los proyectos conjuntos implementados a través de la asociación de GIZ con la diáspora organizada están:

- El Centro Solar Bedmoschk afgano, que creó plantas de energía solar y eólica para proporcionar energía y luz a 12 familias extendidas en Afganistán. Dos hombres de la aldea recibieron capacitación técnica para mantener las plantas de energía.[258]

- Afghanisch-Deutscher-Ärzteverein (ADAV) e.V., una organización de migrantes en Alemania que, con el apoyo de GIZ, capacita a médicos afganos a través de la transferencia de conocimientos. ADAV organizó un curso avanzado de diagnóstico por ecografía para médicos, entre ellos cinco mujeres, de las provincias del sur y el suroeste de Afganistán. El curso permitió a los participantes realizar diagnósticos por ecografía a los pacientes de sus respectivas localidades. ADAV planea seguir ofreciendo estos cursos.
- Kasser e.V., una organización de inmigrantes en Hamburgo que, en colaboración con una empresa de ingeniería de Afganistán y una compañía local de construcción, ayudó a construir una escuela para niñas en el pueblo de Herat, Afganistán. La autoridad de la escuela administra la misma y es responsable de todos los gastos y salarios. En funcionamiento desde 2008, la escuela cuenta con diez aulas, una sala de docentes y una biblioteca que atiende a más de 200 niñas de familias desfavorecidas. Kasser e.V. está a cargo del equipamiento de la biblioteca y de ofrecer materiales educativos.[259]

2 Desafíos y lecciones aprendidas

Gobiernos, instituciones multilaterales, empresas privadas, bancos estatales y comerciales, organizaciones sin fines de lucro e instituciones de la diáspora –cada uno con sus ventajas comparativas y áreas de experiencia– juegan un papel importante en movilizar las contribuciones de la diáspora para el desarrollo. Este capítulo discutió cinco formas en que los gobiernos y otras organizaciones han involucrado a las diásporas en el desarrollo: ofreciéndoles acceso a información, redes, capacitación, financiación, y canalizando inversiones hacia la infraestructura pública.

Si bien las iniciativas señaladas han hecho contribuciones valiosas para la participación de las diásporas en el desarrollo, también se han enfrentado a una serie de desafíos. Esta sección desarrolla algunos de los principales retos y las lecciones aprendidas de sus experiencias.

A. Obtener el compromiso de las instituciones y los individuos

- **Buscar socios que tienen como misión social ayudar a personas desfavorecidas o sin experiencia**. Muchas instituciones, especialmente las empresas privadas con fines de lucro (incluidos los bancos comerciales), pueden ser reacios a participar en proyectos relacionados con el desarrollo que involucren a la diáspora. Los bancos, por ejemplo, podrían considerar a las personas de bajos ingresos y con pocos antecedentes empresariales o capital financiero como un riesgo que no vale la pena correr y, por lo tanto, rehusarse a darles préstamos y otros servicios bancarios. Sin embargo, como el BID encontró en el caso de la CAIXA de Brasil, algunos bancos y organizaciones tienen como misión social trabajar con "la base de la pirámide", y apuestan a capacitar a los migrantes para ser futuros líderes de negocios. Sin la aprobación de las instituciones, los proyectos que quieren ayudar a los miembros de la diáspora a iniciar negocios o invertir en el desarrollo pueden no ser sostenibles.[260]

- **Construir instituciones fuertes con perspectiva de largo plazo**. Según Molly Pollack, directora de ChileGlobal, algunas de las principales lecciones aprendidas en la construcción de una organización de red de la diáspora son: 1) la necesidad de pensar a largo plazo cómo sostener la organización en red; 2) la necesidad de obtener apoyo político en el país para ser capaces de responder rápidamente a los intereses cambiantes de la diáspora; y 3) las ventajas relativas de tener una membresía selecta, en lugar de abierta, para tener alto impacto.[261] Los concursos de fondos empresariales organizados por el Banco Mundial y otras organizaciones han tenido éxito en dar vida a una serie de empresas prometedoras a cargo de miembros de la diáspora que pueden contribuir al desarrollo sostenible en sus países de origen. No obstante, estos concursos tienden a tener altos costos fijos, y parecen ser limitados en su alcance: los que no ganan los fondos tienen que buscar oportunidades en otros lugares. Los gobiernos y las organizaciones internacionales deberían determinar primero si esos esquemas de financiación son eficaces para crear empresas sostenibles que contribuyan al desarrollo a un costo razonable y, en caso afirmativo, determinar cuál es la mejor manera de sostener esos programas.

B. Asegurar la coordinación entre los socios

- **Crear una ventanilla única para los empresarios de la diáspora**. Muchas organizaciones ofrecen información o servicios sobre oportunidades de inversión, emprendimientos y asociaciones empresariales. Sin embargo, tienden a actuar a título individual, sin visión, estrategia ni coherencia con las políticas generales. Los gobiernos, a través de sus respectivos departamentos de asuntos de la diáspora, podrían establecer un portal de internet como ventanilla única que proporcione la información que la diáspora necesita sobre cómo poner en marcha un negocio, oportunidades de inversión, asesoramiento empresarial disponible, tasas promedio para las remesas, impuestos, permisos, requisitos de capital, préstamos y otros datos similares. Otra información útil podría incluir enlaces con las redes organizadas de la diáspora, institutos de formación, bancos y organizaciones internacionales con las que los gobiernos tienen convenios.

- **Definir la estrategia de gobierno y el marco político para la participación de la diáspora**. Este marco, por ejemplo, debería explicitar si apoya y promueve los emprendimientos entre los miembros de la diáspora en el extranjero, o si trata de atraer inversiones y actuales o futuros empresarios hacia su país de origen. Una forma de garantizar que las empresas potenciales coincidan con los objetivos y prioridades del desarrollo nacional es definir los sectores clave de la economía en los que se quiere promover la inversión de la diáspora. Definir estos parámetros puede ayudar a los gobiernos a comunicar sus prioridades económicas a la diáspora, y así promover la actividad empresarial en las áreas donde más se necesita.

- **Definir las tareas de los socios antes y durante la ejecución de los proyectos**. Cuando se implementan proyectos que involucran a múltiples instituciones, la coordinación entre los socios es de suma importancia. La alternativa es la duplicación de esfuerzos, el desperdicio de recursos y la lentitud o incluso el fracaso de la implementación de los programas. Todas las partes involucradas en una iniciativa deben describir y comprender claramente sus roles específicos y sus expectativas, durante las fases tanto de planificación como de implementación del proyecto.

- **Movilizar recursos relevantes tanto del sector público como del privado**. Todos tienen recursos para contribuir a los esfuerzos de desarrollo: los gobiernos de los países de origen y de destino, los organismos multilaterales, las comunidades de la diáspora, las empresas privadas y una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil. Poner el énfasis en construir alianzas entre las distintas partes interesadas es una buena práctica para el desarrollo general y para la participación de la diáspora en particular.

C. Tener un plan para las situaciones inesperadas

- **Planear para las circunstancias adversas**. Factores externos inesperados como una crisis financiera o un desastre natural pueden influir en el alcance y la eficacia de cualquier proyecto. Cuando la CAIXA estaba buscando socios entre las instituciones bancarias de Estados Unidos, se enfrentó a dificultades para lograr aceptación de los bancos estadounidenses afectados por la crisis financiera mundial; después de muchos esfuerzos fallidos, finalmente logró establecer una alianza con un banco estadounidense, pero su calendario original fue alterado.

- **Pensar estratégicamente qué segmentos de la diáspora involucrar en primer lugar, y cómo**. La calidad puede ser más importante que la cantidad cuando se intenta crear una red influyente capaz de persuadir a una autoridad y de informar las decisiones políticas. Por otro lado, lograr credibilidad política y un compromiso amplio requiere un esfuerzo sustancial de movilización a nivel de las bases de la diáspora.

D. Trabajar con socios experimentados

- **Conocer bien a las contrapartes**. Una de las principales lecciones aprendidas por GIZ cuando llevaba adelante los proyectos con varias organizaciones de la diáspora es que los organismos gubernamentales y otras instituciones que ofrecen apoyo a esos grupos deben conocer bien a sus contrapartes antes de establecer cualquier acuerdo de cooperación. Por ejemplo, los gobiernos deben entender las habilidades y capacidades de las organizaciones de la diáspora y determinar si sus integrantes tienen suficiente tiempo y recursos organizativos para una participación efectiva. Sería conveniente entender las relaciones políticas subyacentes y los niveles de comunicación de las diásporas con

los gobiernos y actores locales en los sectores privado y sin fines de lucro de sus países de origen. Se debe valorar las pretensiones de representatividad de las distintas organizaciones existentes en la comunidad amplia de la diáspora, y manejar el difícil equilibrio entre la inclusión y la capacidad acotada de interacción con las diásporas. Además, los gobiernos de los países de destino deben también encontrar e involucrar a los socios adecuados en el sector público de los países de origen, y ponerse de acuerdo en objetivos comunes. Es muy importante que los gobiernos y las instituciones que ofrecen apoyo a las organizaciones de la diáspora se aseguren de que estas tengan un sentido de pertenencia de cualquiera de los proyectos que se implementa.

- **Trabajar con socios que tengan un historial probado y un buen conocimiento del entorno empresarial local**. Aunque muchas organizaciones pueden querer participar en proyectos destinados a aprovechar los recursos y energías de la diáspora, no todas ellas están en condiciones de ofrecer apoyo adecuado y de alta calidad. Por ejemplo, las instituciones elegidas bajo los programas de financiamiento competitivo deben tener una trayectoria probada en la provisión de servicios de calidad, tales como asesoramiento empresarial y capacitación, así como en organización y mantenimiento de redes de la diáspora. Por otra parte, los gobiernos deben también encontrar maneras de construir la capacidad de las organizaciones con menos experiencia para que puedan convertirse en contrapartes idóneas.

- **Trabajar con socios que entienden las necesidades específicas de las comunidades locales y de la diáspora**. Si bien muchas organizaciones pueden estar dispuestas y ser capaces de ofrecer capacitación empresarial general, o dirigir proyectos de transferencia de habilidades, no todas entienden las necesidades locales. Por ejemplo, el Proyecto MIDA de Mujeres de Guinea de invitó a miembros de la diáspora residentes en países de África Occidental (en lugar de Europa y América del Norte) para capacitar a mujeres sobre cómo iniciar pequeñas y medianas empresas, lo que permitió la transferencia de información más relevante. Encontrar los socios adecuados puede hacer la diferencia entre el éxito y el fracaso en la creación de empresas sostenibles. Las instituciones multilaterales, por ejemplo, pueden usar sus relaciones con organizaciones locales para facilitar el acceso a crédito a los bancos locales que ofrecen microcréditos a las pequeñas y medianas empresas.

- **Tercerizar tareas para optimizar los costos y la eficiencia**. No es realista que una sola organización brinde a los miembros de la diáspora todos los recursos y servicios. Para poder ofrecer servicios específicos y de alta calidad, a menudo los gobiernos y otras instituciones grandes deben encontrar socios adecuados que puedan hacer un mejor trabajo brindando programas diseñados para satisfacer las necesidades específicas de las contrapartes. Esto es conveniente tanto desde el punto de vista práctico como financiero.

E. Tomar medidas apropiadas cuando existen conflictos de interés

- **Tomar decisiones informadas cuando hay conflictos de interés**. Los donantes deben tomar decisiones informadas cuando se trata de apoyar proyectos que implican conflictos de interés. Por ejemplo, las instituciones financieras comerciales tienen un interés natural en brindar capacitación financiera y empresarial; organizaciones no representativas de la diáspora pueden tratar de captar los beneficios de un proyecto de ese tipo para un grupo reducido. En tales casos, los gobiernos pueden recurrir a la recopilación de información y a la negociación con las contrapartes para valorar con la debida diligencia cuál debe ser la asignación más justa de los recursos.

F. Evaluar y monitorear los proyectos

- **Las organizaciones públicas y privadas deberían monitorear de cerca los resultados**. Las instituciones que ofrecen subvenciones competitivas o préstamos a proveedores de servicios deben medir y evaluar continuamente sus programas. Los mismos proveedores de servicios tienen un incentivo para monitorear de cerca los resultados y usar una serie de indicadores que midan el impacto de sus programas: los servicios eficientes conducen a empresas sostenibles y, en algunos casos, a obtener financiación de instituciones gubernamentales. Las instituciones públicas y privadas que ofrecen formación empresarial también deberían monitorear y evaluar de manera consistente los resultados para aprender cómo fortalecer sus programas y mejorar los servicios. Algunos indicadores útiles para evaluar los resultados son: datos sobre nacionalidad, género, edad y nivel educativo de los beneficiarios de los proyectos o programas; la cantidad de empresas creadas como resultado del programa; la permanencia en el tiempo de las empresas creadas o fortalecidas; la cantidad

de nuevas empresas que recibieron financiamiento; el número de clubes o redes empresariales creadas; y el número de asesores y capacitadores activos a nivel local.

- **Ajustar los servicios de acuerdo con las evaluaciones**. El monitoreo y la evaluación pueden arrojar aprendizajes importantes sobre qué tipo de formación (en línea, en persona, talleres, asistencia técnica, transferencia de conocimientos a través de intercambios profesionales o programas de reinserción, etc.) es más eficaz para apoyar a los emprendedores a lograr sus objetivos empresariales. Los programas que han tenido un impacto mínimo en crear empresas sostenibles deberían revisarse, mientras que aquellos que han dado resultados positivos podrían ser reforzados. Las instituciones que ofrecen servicios en más de un país deben asegurarse de que sus contrapartes locales cumplen con los estándares y ofrecen el mismo contenido y nivel de servicios que ellas.

G. Buscar soluciones innovadoras a problemas viejos

- **Usar instrumentos financieros innovadores para impulsar el desarrollo sostenible**. Además de ofrecer capacitación empresarial y oportunidades de inversión a los miembros de la diáspora, los gobiernos, instituciones multilaterales y entidades privadas deberían pensar creativamente cómo aprovechar mejor los recursos que las diásporas tienen para ofrecer. Se puede canalizar la inversión hacia proyectos de infraestructura pública básica y servicios sociales usando una serie de mecanismos innovadores de financiación. Éstos incluyen: bonos de la diáspora, titularización de los futuros flujos de remesas, subvenciones públicas y programas de cofinanciación público-privada.

- **Adoptar un enfoque gubernamental integral para captar los recursos de la diáspora**. Los programas para el desarrollo de cofinanciación exclusiva tienen un historial probado de dirigir los recursos hacia proyectos de infraestructura pública y servicios sociales. Una de las fortalezas de estos programas es que adoptan un enfoque gubernamental integral, involucrando a varios ministerios y niveles del gobierno para informar las políticas de migración y desarrollo e identificar las sinergias. Sin embargo, un reto a superar es cómo fomentar una mayor inversión en áreas productivas, tales como la creación de pequeñas y medianas empresas que puedan estimular el crecimiento del empleo. Al

mismo tiempo, algunos critican los programas que utilizan las remesas para invertir en infraestructura pública, porque ven la provisión de la infraestructura como una responsabilidad del gobierno. En respuesta, algunas autoridades están cambiando el enfoque hacia el uso de las remesas y de los fondos de contrapartida para crear empleos y emprendimientos.

- **La tecnología de la información (TI) es un factor clave de éxito, y los proyectos que crean capacidad en esta área son más propensos a tener éxito**. Es esencial asegurar el hardware y el software adecuados para que las empresas puedan hacer un seguimiento de las preferencias del cliente; asegurar la información en tiempo real sobre los precios de mercado; analizar los factores de riesgo de los préstamos; la comunicación entre sucursales y a través de fronteras y a todos los niveles de la cadena de valor; ofrecer muestras de los productos a los potenciales clientes dando seguimiento a los procesos de solicitud de préstamos; aceptar pagos sobre préstamos; permitir a los clientes acceder a información sobre sus cuentas y realizar innumerables procesos empresariales distintos. Esta es un área donde los consultores con experiencia aportan un gran valor agregado, dada la velocidad con que evoluciona la tecnología de la información.

- **Para elegir qué empresas apoyar, el conocimiento del contexto local es importante, no sólo el plan de negocios**. En el programa Retorno de Afganos Calificados (RQA) de la UE, la OIM señaló que más allá de una valoración de los méritos del plan de negocios de los solicitantes, se buscaron candidatos que se mostraran capaces de anticipar y solucionar los problemas que podrían encontrar en Afganistán. La mayoría de los beneficiarios seleccionados para las subvenciones tenían recursos y buena preparación. Pero en un caso, el beneficiario de la subvención asumió aparentemente que habría servicio eléctrico confiable cuando comenzara sus cursos de informática, y no presupuestó un generador; su negocio fracasó. Pero ejemplos como este en que los beneficiarios del programa UE-RQA desconocieran las condiciones de mercado existentes, fueron escasos.[262] La baja tasa de negocios cerrados entre las empresas encuestadas (2 de 8) demuestra que la estrategia de la OIM de elegir candidatos bien calificados para manejar un negocio fue un éxito.

Capítulo 8: "Regreso de talentos", "circulación de cerebros", "retorno virtual": evolución de los conceptos sobre la transferencia de capital humano

En el mundo actual, la competitividad de un país en la economía mundial, su productividad y su crecimiento económico dependen de una fuerza de trabajo cuyas habilidades y conocimientos se actualizan constantemente. Pero muchos países no cuentan con sistemas educativos capaces de responder a este desafío y muchos otros ven cómo sus trabajadores más calificados emigran a los centros avanzados de innovación, donde los profesionales, ingenieros, científicos e inventores confluyen y trabajan juntos tanto en colaboración como de forma competitiva. En efecto, muchos países están aislados no solo de los flujos mundiales de comercio y capital sino también del conocimiento y la tecnología que hace esto posible.

Recientemente, sin embargo, conceptos como "ganancia de cerebros", "banco de cerebros", "trust de cerebros" y "circulación de cerebros"[263] han ganado adeptos, lo que indica un creciente interés en encontrar formas de usar las habilidades y experiencia de la diáspora para llenar las lagunas de conocimiento y habilidades en los países de origen. Con el respaldo de políticas con visión de futuro, estos conceptos están ayudando a atraer a los emigrantes calificados y a sus descendientes hacia iniciativas en sus países de origen, donde puedan desplegar sus capacidades profesionales como docentes, tutores, directores de investigación o, simplemente como profesionales que prestan servicios en sus visitas al país.

Transferencia de capital humano: un menú de opciones viables

1. Atraer profesionales de la diáspora para cubrir las brechas de recursos y conocimiento
   - Exhortar a la diáspora a ofrecer voluntariamente su tiempo y experiencia
   - Ofrecerle incentivos materiales y no materiales a cambio de los servicios
   - Desarrollar programas de "retorno" en colaboración con los actores privados

2. Integrar a las diásporas como contrapartes
   - Apoyar la investigación conjunta entre la diáspora y los actores locales
   - Conectar a las comunidades a través de las fronteras mediante acuerdos de hermanamiento

3. Integrar a miembros de la diáspora como líderes de redes científicas y técnicas.

Lecciones aprendidas y desafíos clave

1. Adoptar un enfoque basado en la demanda
2. Hacer un mapeo de los posibles participantes desde el principio
3. Ofrecer los incentivos adecuados para atraer a los grupos objetivo de la diáspora
4. Prever que la diáspora no siempre está plenamente consciente o actualizada sobre el contexto local en el país de origen
5. Crear organismos o cargos especiales para facilitar la implementación de los programas
6. Invertir en un marco de tiempo adecuado
7. Asegurar una significativa participación de los principales actores interesados
8. Invertir en una estrategia eficaz y de múltiple alcance
9. Monitorear la implementación de los proyectos
10. Involucrar al sector privado
11. Asegurar una infraestructura eficiente para que los programas innovadores sean efectivos

1 Tendencias políticas y programáticas

Las ideas sobre la mejor manera de transferir el capital humano han evolucionado a través del tiempo. Por lo general, se dividen en tres grandes categorías. Los gobiernos han involucrado a los miembros de las diásporas como:

- Profesionales que llenan vacíos críticos de conocimientos y recursos, ya sea a través del retorno permanente, temporal o incluso virtual.
- Socios que apoyan a sus colegas locales en un intercambio de recursos y conocimientos a largo plazo.
- Miembros de redes científicas, técnicas y comerciales con los cuales se pueden desarrollar potenciales oportunidades de investigación, negocios e inversión en el país de origen.

A. Atraer a los profesionales de la diáspora

Muchos de los programas pioneros para involucrar a las diásporas atrajeron profesionales para llenar vacíos críticos de conocimientos y recursos en los países de origen, ya sea a través del retorno permanente, temporal o incluso virtual.

1. Pedir a la diáspora que ofrezca voluntariamente su tiempo y experiencia

Algunos programas apelan al altruismo de la diáspora y, en algunos casos, ofrecen incentivos. Dominica, por ejemplo, pidió a la diáspora que ayudara a establecer la institución de educación terciaria pública Universidad Estatal de Dominica. A los dominicos en Estados Unidos que ocupaban puestos directivos en universidades de ese país se les encargó que desarrollaran el currículo de la universidad, construir su estructura y organizar su lanzamiento.[264] Todos ofrecieron sus servicios de forma gratuita.

Del mismo modo, en 2007 el Servicio Universitario Canadiense de Ultramar y el Servicio Voluntario de Ultramar Canadá iniciaron un programa de voluntariado para atraer a la diáspora de Guyana residente en Canadá. El programa está diseñado basándose en el trabajo del Programa de Formación Docente Canadá-Guyana (CGTEP), una asociación de educadores jubilados de origen guyanés.[265] Desde los años Ochenta CGTEP ha venido organizando a docentes guyaneses residentes en Canadá para hacer trabajo voluntario de verano en zonas rurales de Guyana, formando a los maestros y ampliando las oportunidades educativas.

Eritrea anima a los miembros de su diáspora a regresar y ofrecer servicios médicos que van desde desarrollar escuelas de medicina hasta brindar atención médica y realizar cirugías. Según Hanna Simon, del Departamento de Eritreos en el Extranjero, los retornados que regresan por lo general ya han trabajado durante varios años en Eritrea. En el caso de los médicos, suelen retornar en grupos y permanecen por varios años. Eritrea trabaja en estrecha colaboración con la Misión de Eritrea en Alemania y, con la ayuda de asociaciones de la diáspora en Estados Unidos y Cuba, recientemente abrió una escuela de medicina.[266]

2. Ofrecer incentivos materiales y no materiales a cambio de servicios

Si bien los países de origen pueden aprovechar el potencial de los voluntarios, la mayor parte de las iniciativas de "retorno de talentos" incluyen incentivos tanto materiales como no materiales. Los gobiernos suelen identificar a las personas de éxito y luego tratan de convencerlas de que retornen para realizar una investigación o establecer sus propias empresas, ofreciéndoles cubrir sus costos de mudanza, mejorar su salario,

subsidiar su hipoteca si compran una casa, darles financiación para la puesta en marcha de una empresa, o inyecciones posteriores de capital.[267] Este enfoque no es nuevo: Taiwán Provincia de China fue pionera en los años 1960 (véase Recuadro 1).

Recuadro 1: Atraer la diáspora taiwanesa

Desde 1960, Taiwán Provincia de China ha reclutado a académicos de la diáspora ofreciéndoles varios incentivos, tales como un subsidio de viaje (que puede cubrir pasajes aéreos y otros gastos relacionados con el retorno de los académicos y sus familiares a cargo) y apoyo para la inserción laboral. Estos incentivos se ofrecen a través de la Comisión Nacional de la Juventud, una oficina de gobierno de nivel ministerial.

Los esfuerzos se intensificaron a lo largo del tiempo, y en la década de 1980 las autoridades ofrecían incentivos importantes para persuadir a experimentados miembros de la diáspora de iniciar una segunda carrera en Taiwán Provincia de China. Esto incluía salarios similares a los pagados en el exterior, subsidios para la vivienda y la educación de los niños, y un entorno de trabajo con instalaciones y equipamiento de última generación.

In 1980 el gobierno taiwanés también abrió el Parque Industrial Científico de Hsinchu, cuyo objetivo era reproducir la concentración de experiencia creativa que se encuentra en el Silicon Valley de California, donde muchos de los expertos son de origen taiwanés. Las autoridades proporcionaron una infraestructura planeada para las empresas, incluyendo incentivos tales como vivienda de estilo occidental subsidiada, centros educativos y servicios comerciales. Más importante aún, Taiwán Provincia de China ofreció financiación de capital de riesgo a las empresas innovadoras de propiedad de la diáspora. El complejo ha sido extremadamente exitoso: convertido en un destino atractivo para las compañías de alta tecnología tanto de la diáspora como extranjeras, ya en 2000 Hsinchu empleaba 102.000 personas y generaba 28.000 millones de dólares EE.UU. en ventas. Ese año, los taiwaneses residentes en Estados Unidos eran dueños de 113 de las 289 empresas del parque; y 70 de ellos mantenían también compañías en Silicon Valley. Los repatriados eran de muy alto nivel educativo: cerca de 500 de ellos tenían título de doctorado.

Fuentes: Kevin O'Neil, "Brain drain and gain: the case of Taiwan", *Migration information source*, septiembre de 2003, www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=155; AnnaLee Saxenian, *The new argonauts* (Cambridge: Harvard University Press, 2006); AnnaLee y Jinn-Yuh Hsu, "The Silicon Valley- Hsinchu connection: technical communities and industrial upgrading", *Industrial and corporate change*, 10 (4); Shirley L. Chang, "Causes of brain drain and solutions: the Taiwan experience", *Studies in comparative international development*, 27 (1): 27–43.

Otros siguieron el ejemplo. En China se creó en 1989 un centro de servicio para los retornados que ofrecía asignaciones para la vivienda, computadoras y automóviles libres de impuestos, y ofertas de pasaje de regreso para estudiantes auto-financiados.[268] Desde los años 1990 se establecieron varios parques científicos, zonas especiales de desarrollo y complejos de alta tecnología en la capital de China, Beijing, así como en muchas ciudades provinciales.

Entre 1994 y 1998, Jamaica implementó el Programa Retorno de Talentos, que ofrece una serie de generosos incentivos financieros para atraer a los repatriados. Ellos incluyen: subsidio de retorno de una sola vez, subsidio de salario mensual, pasaje aéreo de regreso para el candidato o candidata y su familia inmediata, hasta el 50% del costo de

la mudanza internacional, dos años de seguro médico y de accidente, e incluso instrumentos y literatura necesarios para el trabajo.[269]

Del mismo modo, en Uruguay se fundó en 1990 la Comisión Sectorial de Investigaciones Científicas, en el ámbito de la Universidad de la República. Las iniciativas específicas incluían un programa para la contratación de científicos que daba preferencia a los retornados, así como un programa de apoyo económico para facilitar la adaptación de los repatriados al ambiente universitario.[270]

En 1983, tras el fin de la dictadura argentina, el gobierno encabezó las medidas para alentar el regreso de los exiliados y establecer vínculos con los expatriados que podrían ayudar en los esfuerzos de desarrollo del país. Además de esta política general, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas ofreció estímulos específicos a los retornados de la diáspora y sus familiares inmediatos, tales como subsidio para pasajes aéreos y gastos de mudanza e instalación.[271]

Otros países de origen, como Croacia y Tailandia, también han reconocido la importancia de ofrecer beneficios atractivos para atraer de regreso a sus diásporas. Según Alessia Pozzi, aunque Croacia tiene lo que ella considera una "comunidad científica de calidad", no está a la par de las de Alemania y otros países desarrollados de Europa.[272] Por lo tanto, Croacia está ofreciendo estímulos financieros atractivos para alentar a las instituciones locales de investigación a mejorar sus instalaciones. Del mismo modo, el gobierno tailandés es consciente de que su actual paquete de incentivos en el marco del programa Revertir la Fuga de Cerebros no es lo suficientemente competitivo para muchos potenciales beneficiarios. Según Noppawan Tanpipat, el gobierno está trabajando para mejorar el programa con el fin de reclutar los talentos que el país necesita.[273]

3. Encontrar la mejor combinación de incentivos

¿Cómo aciertan los países con la mejor combinación de incentivos, es decir, un paquete que atraiga a la diáspora específica, sin provocar resentimiento en los actores locales? Tal como el inspector general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) afirmó, en el contexto del programa Migración para el Desarrollo en África (MIDA): "los migrantes ya son, en cierta medida, privilegiados, y… no deberían ser los beneficiarios, sino más bien los inversores". [274] La mayoría considera que pagar a los profesionales de la diáspora tres a cuatro veces más que a los locales es injusto.[275] Desde el comienzo mismo del programa MIDA

Grandes Lagos (2009-2012), por ejemplo, los expertos han llevado a cabo tareas de forma voluntaria, recibiendo un subsidio para cubrir sus gastos diarios.[276]

Como muestra el Recuadro 2, es importante diseñar un paquete de incentivos que sea adecuado a la situación local. Lo que funciona en un lugar no va a funcionar en otro. En algunos lugares, los miembros de la diáspora pueden ser "vistos como personas que huyeron de un régimen difícil o de condiciones económicas duras para vivir una vida fácil". Por lo tanto, como dice el experto en migración de la Universidad de Sussex, Ronald Skeldon, los que se quedaron no necesariamente van a darles la bienvenida "con los brazos abiertos".

Recuadro 2: ¿Cuándo son apropiados los incentivos?

Cuando China empezó a atraer a su diáspora a comienzos de los años 1990, los observadores notaron que en el país se generó un enfrentamiento entre los repatriados, llamados la "facción de las tortugas marinas de regreso", y los que nunca se fueron, o la "facción de las tortugas de tierra". En 2006 David Zweig escribió: "La decisión de las entidades de favorecer a los "de afuera" que estudiaron en el extranjero por encima de los miembros antiguos de la unidad que no han estado en el extranjero ha sido considerada como "renunciar a un hijo para ganar un yerno".

Luo Keren, Fei Guo y Huang Ping también notaron este problema en China, señalando que el trato preferencial que disfrutan los retornados, si bien fue una manera útil de atraerlos de regreso al país, también creó tensiones entre ellos y sus colegas locales.

No obstante, las entrevistas en profundidad con académicos en China realizadas por Dovelyn Agunias sugieren que últimamente los locales han modificado sus opiniones respecto de los retornados.

Henry Wang, presidente de la mayor organización de repatriados patrocinada por el gobierno chino, Biao Xiang y Hongxing Cai, ambos investigadores académicos, encontraron que las tensiones disminuyeron por diversas razones. Por un lado, la calidad de los retornados ha mejorado en los últimos años. Los investigadores locales ven a los miembros de la diáspora menos como competidores y más como socios que pueden aportar recursos financieros y conocimientos. La distinción entre tortugas de tierra y marinas también se está empezando a borrar, en la medida que los talentos locales ahora pueden salir de China con más facilidad para asistir a conferencias internacionales, seminarios y programas de intercambio de corto plazo. Por último, más retornados están decidiendo quedarse en China, especialmente en el sector empresarial. Como era de esperar, estos recién llegados son más receptivos a la diáspora que los que nunca se fueron.

Por lo tanto, los paquetes agresivos y competitivos que el gobierno chino ofrece en la actualidad analizados en detalle más adelante (véase Recuadro 4) deben considerarse en el contexto de un país en rápida transformación. Otros países pueden optar por tomar un camino diferente. Croacia, por ejemplo, encontró que las tensiones entre los científicos locales y los de la diáspora son limitadas si existen programas paralelos que ayuden a los científicos locales a competir por fondos nacionales e internacionales. Curiosamente, un número creciente de científicos croatas locales está descubriendo que la colaboración con colegas respetados de la diáspora ha aumentado sus posibilidades de obtener financiación adicional, especialmente de fuentes privadas.

Además, los gobiernos deben, como mínimo, garantizar que los retornados estén calificados para los puestos que ocupan, y que no desplacen a trabajadores locales o empresas ya existentes.

Fuentes: Entrevistas de Dovelyn Agunias con Henry Wang, Biao Xiang y Hongxing Cai, citadas en Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community", en *Skills and technology absorption in mauritius*, ed., Giuseppi Iarossi (Washington, DC: Banco Mundial, en preparación); Luo Keren, Fei Guo y Huang Ping, "China: government policies and emerging trends of reversal of the brain drain" en *Return migration in the Asia Pacific*, eds. Robyn Iredale, Fei Guo y Santi Rozario (Cheltenham, Reino Unido y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2003).

Los gobiernos deben estar preparados para aprovechar los recursos financieros y técnicos del sector privado, de otros gobiernos y de organizaciones internacionales para compartir de forma efectiva y agresiva el costo de la contratación de la diáspora. Por ejemplo, MIDA Grandes Lagos encontró que la colaboración entre las universidades de los países receptores y de origen minimiza los problemas de integración de los retornados.

4. Gestionar los programas de retorno en alianza con agentes privados

En lugar de comenzar de cero, algunos gobiernos han optado por asociarse con organizaciones internacionales y aprovechar los programas existentes y con capacidad demostrada para la transferencia de capital humano.

Inicialmente los gobiernos trataron de promover el retorno permanente de la diáspora. Pero en los últimos años esta apuesta se ha reconsiderado. En lugar de centrarse en el reasentamiento de los migrantes en sus países de origen como una medida del éxito, los gobiernos ahora reconocen que la diáspora puede llenar directamente las lagunas de recursos humanos y conocimiento mediante el retorno temporal o incluso virtual. A continuación se analizan tres de estos proyectos gestionados por la OIM.

Retorno de afganos calificados (RQA). Después de la caída del gobierno talibán en 2001, la Administración Islámica Afgana de Transición (más tarde la Administración de la República Islámica de Afganistán) allanó el camino para que los afganos en el extranjero pudieran regresar a su patria. La OIM, en colaboración con el nuevo gobierno, ayudó a facilitar el retorno de afganos educados y altamente calificados de todo el mundo. El objetivo era identificar en el extranjero a los ciudadanos afganos con calificaciones y antecedentes relevantes, y facilitar su empleo en diferentes sectores de la economía afgana.[277]

Con cofinanciación de la Comisión Europea (CE), en marzo de 2003 se inició el Programa de Retorno de Afganos Calificados de Países de la Unión Europea (UE-RQA), que duró 28 meses. Los aspirantes tenían que ser residentes de un estado miembro de la UE y cumplir con determinados criterios educativos y profesionales. Aunque los participantes podían quedarse en Afganistán de forma permanente, RQA fue diseñado principalmente para facilitar el regreso voluntario y temporal por un período de seis meses a un año.

El programa UE-RQA ofrecía un paquete de ayuda para cubrir los gastos y necesidades básicas de los participantes, buscando atraer a un sólido grupo de talento. Los participantes contratados en los sectores público y privado recibían un pasaje de ida y vuelta desde su país de acogida de la UE a Afganistán, una subvención de instalación de una sola vez de 600 euros (o su equivalente en dólares), y un salario mensual de 300 euros. Las mujeres recibieron 50 euros más al mes como incentivo adicional.

Los participantes que establecían sus propias empresas recibieron pasaje de avión, subvención de instalación y hasta 5.000 euros para la compra de equipos o suministros.[278] El papel de la OIM fue facilitar el proceso, con la colaboración de los gobiernos afgano y europeos.

Una evaluación externa encargada al final del programa informó de resultados prometedores. La evaluación sobre el terreno reveló que a casi todos los participantes se les dio cargos importantes en función de sus altas calificaciones. Muchos estaban al frente de departamentos, algunos supervisaban procesos técnicos y otros eran responsables de funciones administrativas y de gestión claves, como contratación o contabilidad. Los participantes empleados en las empresas privadas por lo general tenían contacto con muchos aspectos de la empresa en lugar de un solo departamento o suboficina.[279]

La mayoría de los participantes estaban bien adaptados a su cargo y tenían las habilidades necesarias, adquiridas por lo general en trabajos anteriores. Ellos introdujeron nuevas habilidades, técnicas, métodos y tecnologías al lugar de trabajo, y se consideraba que habían "aportado profesionalismo y exactitud" a tareas como la contabilidad y el registro de expedientes.[280]

Migración para el Desarrollo en África (MIDA). Al igual que RQA, el programa MIDA tiene como objetivo movilizar las capacidades y los recursos financieros de las diásporas africanas para apoyar proyectos de

desarrollo en los países de origen. Descrito como un programa de creación de capacidades, el MIDA se enfoca en facilitar el traslado temporal, y no implica el retorno permanente de los migrantes.[281]

El MIDA apoya el retorno de corto plazo, largo plazo o virtual de los expatriados con habilidades en sectores clave. El proyecto está diseñado con un mayor potencial de desarrollo que los programas anteriores de retorno de compatriotas calificados (RQN). En la República Democrática del Congo, Rwanda y Burundi, por ejemplo, el MIDA está incorporado en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP) nacionales, o su equivalente.[282]

Aunque el MIDA tiene una estrategia genérica, la OIM diseña proyectos específicos según el país, región o sector de actividad. En cada país se crea un comité directivo multisectorial del MIDA con el objetivo de promover una mayor coordinación y coherencia de las políticas dentro del gobierno. Las redes de participantes fortalecen las interacciones entre los países de origen y de destino, que a su vez motivan visitas adicionales de regreso al país, así como proyectos de desarrollo relacionados con la diáspora o el uso productivo de las remesas.[283]

El MIDA opera en 11 países africanos: Benín, Burundi, la República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Guinea, Kenya, Rwanda, Senegal, República Unida de Tanzanía y Uganda. Las evaluaciones de tres de estos programas revelaron resultados moderadamente optimistas.

- El Programa MIDA Grandes Lagos, financiado por la Cooperación Belga para el Desarrollo, apoya la creación de capacidades en atención de salud, educación y desarrollo rural mediante la búsqueda de expertos de la diáspora de la región los Grandes Lagos en Europa para cubrir la escasez de recursos capacitados en esos países. En sus diferentes fases, el programa ha apoyado a las instituciones locales asociadas; el aprendizaje a distancia utilizando las nuevas tecnologías de la información (por ejemplo, un curso de aprendizaje electrónico de medicina en la universidad de Lubumbashi); canales seguros, eficaces y de bajo costo de remisión de remesas; e inversiones en la región. En menos de tres años, más de 250 expatriados congoleños, rwandeses y burundeses han participado en este programa.[284] Actualmente en la Fase 4, el programa ha adoptado un enfoque plurianual, basado en una convocatoria para presentar proyectos de creación de capacidad desarrollados con ayuda de expertos de la diáspora; estos se implementan a partir de misiones de los expertos en

las áreas de salud, educación y desarrollo rural. Veinticuatro proyectos plurianuales de ese tipo estaban en curso en los tres países participantes al momento de escribirse este trabajo.[285]

- El Proyecto de Salud MIDA Ghana se dirige a los migrantes residentes en Europa (principalmente Reino Unido y Países Bajos) para fortalecer los hospitales y otras instituciones públicas y privadas del sector salud. A menudo presentado como un ejemplo concreto de migración y desarrollo en los análisis ministeriales y documentos de política de la UE, MIDA Ghana facilita el retorno temporal de profesionales de la salud de la diáspora. Una evaluación del programa sugiere que, aunque pequeño, el proyecto ha ampliado la colaboración entre personas e instituciones de Ghana y de los países de destino de los migrantes. A diferencia de otros programas del MIDA, MIDA Ghana también facilita capacitación de corto plazo en Europa para profesionales de la salud residentes en Ghana.[286]

- MIDA Italia fue un proyecto piloto apoyado por el Ministerio de Relaciones Exteriores italiano. Llevado a cabo entre 2003 y 2004, el proyecto exploró el nivel de interés entre los inmigrantes de África subsahariana de participar en el desarrollo socioeconómico de sus países de origen. Etiopía y Ghana fueron seleccionados para la implementación de las actividades piloto. MIDA Italia registró 200 asociaciones de migrantes, creó un sitio web y una base de datos nacional de los migrantes etíopes interesados en participar en proyectos de desarrollo, y analizó más de 150 proyectos de pequeñas y medianas empresas presentados por organizaciones de migrantes de África.[287]

Retorno temporal de compatriotas calificados (TRQN), Países Bajos. La OIM ofrece a migrantes calificados residentes en ese país la oportunidad de aportar a la reconstrucción de sus países de origen. Esto implica el traslado temporal de los migrantes a su país de origen para realizar trabajos para los que no hay conocimientos y experiencia locales. En el marco de este proyecto, se han realizado estadías temporales en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Etiopía, Georgia, Sierra Leona y Sudán.

Los migrantes residentes en los Países Bajos que quieran ayudar a la reconstrucción de sus países de origen pueden inscribirse en la OIM para una colocación remunerada y temporal, que varía de unas pocas semanas a tres meses. Las instituciones de acogida que tienen ofertas de trabajo en los países interesados también pueden inscribirse en la OIM, la que les

ayudará a encontrar candidatos calificados. Además de facilitar el regreso físico de los trabajadores a su país de origen, la OIM también organiza misiones de retorno virtual, en las que los participantes trabajan a través de internet o videoconferencia. Al momento de escribir este trabajo, TRQN había facilitado alrededor de 300 misiones de retorno temporal a seis países.[288]

Recuadro 3: 50 años del programa Retorno de Talentos de la OIM

La OIM ha implementado programas de retorno de talentos en América Latina por casi 50 años y en África y Asia durante casi 30 años.

En los años 1960, los gobiernos de América Latina se dieron cuenta de que un número significativo de sus profesionales y trabajadores calificados estaban emigrando a los países desarrollados y sintieron la necesidad de atraer de regreso a sus migrantes calificados para que ayudaran a responder a los desafíos del desarrollo. En 1964, la OIM (entonces llamada Comité Intergubernamental para la Migración Europea, CIME), puso en marcha el Programa de Migración Selectiva, que implicó la mudanza de profesionales, técnicos y trabajadores migrantes de nacionalidad europea hacia América Latina.

Durante la década de 1970 la OIM continuó facilitando el regreso de migrantes a América Latina con el programa RQN. La ausencia de barreras lingüísticas y los escasos esfuerzos de integración y adaptación cultural requeridos convirtió a los expertos de la diáspora en la mejor alternativa, dado el alto costo de establecer expertos de origen europeo en América Latina. En otras palabras, el retorno permanente de expertos expatriados fue visto como un enfoque más eficaz para contrarrestar la fuga de cerebros, en comparación con el traslado por menor tiempo de expertos extranjeros.

El enfoque de retorno de talentos se amplió en los años 1980 para incluir a África y Asia, y ha continuado hasta la actualidad. Los programas identifican a los candidatos idóneos para determinados puestos claves en los sectores público y privado del país de origen, y luego sus perfiles tienen que ser evaluados y aceptados por los empleadores. Las profesiones solicitadas son muy variadas e incluyen: medicina, ingeniería, ciencias, educación, economía y ciencias de la computación.

Fuente: OIM, *The MIDA experience and beyond*, 2009.

Transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados (TOKTEN) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa facilita consultorías voluntarias de corta duración, por lo general, de tres semanas a seis meses. Lanzado en 1977 en Turquía y enfocado en los científicos, expertos en tecnología y gerentes de origen turco residentes en el extranjero, TOKTEN se ha extendido desde entonces a por lo menos 50 países en desarrollo.[289] El programa facilita a profesionales con un grado mínimo de maestría o equivalente y con una larga experiencia de trabajo, el regreso a sus países por un período corto de tiempo para transferir las habilidades adquiridas en el extranjero. Por lo general, los consultores TOKTEN realizan tareas que de otra manera realizarían consultores internacionales. En lugar de

honorarios profesionales, los consultores TOKTEN reciben un subsidio de mantenimiento, gastos de viaje y seguro médico.

TOKTEN es especialmente activo en Cisjordania y Gaza. Desde 1994 el programa ha colocado a más de 400 profesionales palestinos expatriados en altos puestos de asesoramiento y planificación en las principales instituciones palestinas, incluyendo ministerios clave de la Autoridad Palestina, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones del sector privado. Más aun: alrededor del 18% de los consultores TOKTEN han decidido retornar a los Territorios Palestinos Ocupados de forma permanente.

Como señala Aaron Terrazas, analista del Instituto de Políticas Migratorias (MPI) en una evaluación de TOKTEN, este es "posiblemente el programa formal más antiguo destinado a facilitar el voluntariado de la diáspora". Inicialmente tenía cuatro objetivos principales: [290]

- reducir los costos del asesoramiento técnico;
- permitir a los países en desarrollo acceder a consultores con las competencias lingüísticas o culturales necesarias;
- apostar al potencial retorno de los expatriados calificados a su país de origen, o a su compromiso de largo plazo con él;
- despolitizar el trabajo voluntario orientado hacia el desarrollo, ya que el patrocinio del PNUD permite la autonomía política.

Las oficinas del PNUD en los países participantes administran el programa con el apoyo de los Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) y los gobiernos de los países participantes, así como otros donantes y, en algunos casos, el sector privado.

Programa de Retorno de Expertos. El Centro para la Migración Internacional y Desarrollo (CIM), un programa conjunto de la Asociación para la Cooperación Internacional (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) y el Servicio de Colocación Internacional de la Agencia Federal Alemana de Empleo, es la organización para la colocación de recursos humanos de la Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo. CIM inició el Programa de Expertos Integrados hace más de 25 años, vinculando a organizaciones de los países asociados que necesitaban empleados calificados con expertos altamente calificados de Alemania y otros países de la UE.

CIM ha evolucionado y reconocido a la diáspora como un recurso valioso. Su Programa de Retorno de Expertos apoya a personas originarias

de países en desarrollo, emergentes o en transición que vivan y trabajen en Alemania, o que hayan completado su formación o capacitación allí, a regresar a su país de origen para utilizar sus habilidades y conocimientos. CIM ofrece servicios de asesoramiento y colocación, así como apoyo financiero para puestos importantes para la política de desarrollo.

El Programa de Retorno de Expertos permite a los profesionales de la diáspora ser lo más eficaces posible aplicando sus conocimientos, experiencias y contactos en el lugar correcto. Sus objetivos son promover la migración internacional como un factor positivo en el desarrollo y fomentar la transferencia de conocimiento a través de la integración profesional de los expertos que retornan. También aspira a convertir a los expertos que regresan en constructores de puentes para el desarrollo y la cooperación económica internacional.[291]

Desde 2004, el Programa de Retorno de Expertos ha ayudado a más de 10.000 personas a planificar sus carreras, a regresar a sus países de origen y a buscar ubicación adecuada allí. También ofrece apoyo financiero a profesionales de los siguientes países asociados a CIM: Afganistán, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Camerún, Chile, China, Colombia, Egipto, Etiopía, Georgia, Ghana, India, Indonesia, Jordania, Mongolia, Marruecos, Pakistán, Perú, República Árabe Siria, Túnez, Turquía y Viet Nam, así como el Territorio Palestino Ocupado.[292]

B. Participación de las diásporas como contrapartes

Iniciativas más recientes reconocen que los miembros de las diásporas son útiles no solo como profesionales que pueden llenar lagunas de recursos humanos y conocimiento en sus países de origen, sino también como fuentes de conocimiento, influencia y perspectivas de trabajo, independientemente de que realmente regresen. Algunos países han optado por construir alianzas entre los actores de la patria y de la diáspora, iniciando una nueva corriente de programas que van más allá del modelo de retorno de talentos y apuestan a establecer un intercambio más sostenible de recursos y conocimientos en las dos direcciones.

1. Investigación colaborativa entre la diáspora y los actores locales

Los proyectos de asociación suelen centrarse en personas e implican investigación colaborativa.

Programa de introducción de talento en las universidades en base a disciplinas. Una de las iniciativas recientes de China, más comúnmente conocida como el Proyecto 111, permite a los principales académicos de la diáspora hacer equipo con investigadores nacionales que trabajan en alguno de los 126 centros de innovación ubicados en toda China (véase Recuadro 4).[293]

Recuadro 4: El Proyecto 111: Atraer a los mejores y los más brillantes

En un esfuerzo por atraer a los mejores y más brillantes entre la diáspora, el gobierno chino ha intensificado la financiación de sus ambiciosos programas para la diáspora. Para el Proyecto 111, por ejemplo, China asignó 600 millones de yuanes (88 millones de dólares EE.UU.) y alrededor de 1,8 millones de yuanes (265.000 dólares EE.UU.) anuales a cada una de las "bases de innovación", por cinco años. Esta subvención solo se puede utilizar para financiar directamente los esfuerzos de las bases de innovación para reclutar personal, tales como el pago de estipendios a los académicos de la diáspora durante su corta estadía en China, los pasajes aéreos y otros beneficios. Además de la financiación del Proyecto 111, las bases de innovación reciben apoyo adicional del gobierno federal para financiar actividades de colaboración y mejorar las instalaciones y equipos, según sus necesidades.

Esta financiación sustancial y de largo plazo permite a cada base de innovación contratar a "la crema de la crema" de la diáspora, incluyendo ganadores del Premio Nobel y otros científicos y académicos de renombre y altamente respetados que trabajan en las mejores universidades y empresas de todo el mundo. Hongxing Cai, un académico chino residente en Australia que está estudiando el Proyecto 111, encontró que en el inicio del programa muchas bases de innovación "no sabían cómo usar el dinero." Como Cai señaló en una entrevista, para algunas bases la financiación era tan generosa que sentían como si "hubiera venido del cielo" y estaba "simplemente lejos de lo que podían imaginar."

Fuente: Entrevista de Dovelyn Agunias con Hongxing Cai, citada en Agunias, "Engaging the Mauritian Diaspora: Lessons from the International Community".

Fondo Unidad a través del Conocimiento (UKF). Otro proyecto reciente enfocado en el fortalecimiento de la investigación en colaboración es el UFK de Croacia. Fundado en 2007 por el Ministerio de Ciencia, Educación y Deportes de ese país, y con una importante financiación del Banco Mundial, UKF ofrece subvenciones de hasta 200.000 euros a proyectos que involucren a miembros de las comunidades científica y profesional de Croacia y del exterior.[294]

Proyecto Revertir la Fuga de Cerebros de Tailandia. Este proyecto fue establecido en 1997 dentro de la Agencia Nacional de Desarrollo de Ciencia y Tecnología (NSTDA), con el objetivo de utilizar la inteligencia y las conexiones de los profesionales tailandeses que viven en el extranjero para contribuir al desarrollo del país, en particular en los sectores de ciencia y tecnología.

Dentro de este proyecto, la Red para Revertir la Fuga de Cerebros tiene el objetivo de difundir e intercambiar información sobre las necesidades de Tailandia entre las redes de NSTDA, tanto dentro como fuera del país. Un Programa de Proyectos Especiales permite a un miembro de la diáspora asociarse con un colega tailandés, proponer un proyecto conjunto y recibir financiamiento. El proyecto tiene que: 1) ser pionero e innovador; 2) tener el potencial de ayudar a Tailandia a mejorar su competitividad; 3) generar resultados o productos utilizables; y 4) utilizar el conocimiento y experiencia de los profesionales tailandeses en el extranjero y sus colegas locales.

El Proyecto Revertir la Fuga de Cerebros también apoya visitas de corta duración de profesionales tailandeses del extranjero para realizar conferencias y talleres en Tailandia sobre temas de especial interés. Las contrapartes tailandesas (universidades y agencias gubernamentales) que tienen conexiones con profesionales tailandeses del extranjero y quieren organizar talleres también pueden solicitar financiación parcial.

2. Vincular a las comunidades a través de las fronteras mediante acuerdos de hermanamiento

Las comunidades también pueden conectares mediante contactos organizados entre los municipios a través de las fronteras nacionales, una práctica llamada hermanamiento municipal. Las comunidades se benefician de esa asociación –idealmente en igualdad de condiciones– que se basa en intereses y objetivos comunes o complementarios. Los gobiernos locales en los países de origen y de destino son los que asumen los roles de liderazgo.

Lejos de ser nuevo, el hermanamiento municipal ha estado presente desde la Segunda Guerra Mundial y se puede encontrar en muchas municipalidades, especialmente en Europa occidental. Lo novedoso es el interés de ciudades con importantes poblaciones de inmigrantes por hermanarse con municipios que son una fuente reciente o importante de migrantes hacia esos destinos.

Hermanamiento municipal en los Países Bajos. En los últimos años se ha visto a varios municipios neerlandeses establecer relaciones de hermanamiento con gobiernos locales de países como Turquía, Suriname y Marruecos, todos los cuales son fuentes importantes de migrantes hacia los Países Bajos. El hermanamiento con estos países llamados "de diáspora" es relativamente nuevo: la mayoría de las relaciones se

establecieron solo después de 1999. En la actualidad hay 39 iniciativas de hermanamiento centradas en la diáspora en los Países Bajos, y hay más en proceso.[295]

En la mayoría de los hermanamientos entre ciudades, son centrales los proyectos dirigidos al fortalecimiento de la gobernanza local, en particular los relativos a la gestión de residuos y la educación. Un análisis realizado por Edith van Ewijk e Isa Baud encontró que 11 de los 39 hermanamientos en los Países Bajos se enfocan en la gestión de residuos.[296] Por ejemplo, la municipalidad de Zeist asesora a su municipio hermano en Berkane, Marruecos, sobre cómo mejorar la gestión de los residuos. Curiosamente, muchas municipalidades trabajan a través de asociaciones público-privadas en las que participan empresas privadas.

Para promover el desarrollo económico, una serie de municipios vinculan sus cámaras de comercio e industrias específicas a las de otra ciudad. Por ejemplo, Rotterdam estableció asociaciones económicas con Nador, Marruecos y Estambul, Turquía, y recurrió a la Corporación de Desarrollo de Rotterdam (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam) y a la cámara de comercio para apoyar el desarrollo económico en los dos municipios hermanos.[297]

En una evaluación de estas iniciativas, van Ewijk y Baud identificaron que los cuatro tipos principales de proyectos son los que: 1) fortalecen la gobernanza local en áreas tales como la prestación de servicios, la administración pública y la participación ciudadana; 2) estimulan el desarrollo económico; 3) promueven los vínculos y la movilidad transnacionales; y 4) promueven la integración de los inmigrantes en la sociedad neerlandesa.[298]

El estudio de Van Ewijk y Baud encontró que involucrar a los migrantes como administradores de los proyectos puede influir positivamente en la cooperación, porque aportan el conocimiento y contexto local, y facilitan la comunicación; aporte fundamental, dado que la mayoría de los intercambios suponen aprovechar el conocimiento tácito, contextual o integrado. Las autoras observaron que los migrantes suelen tener "un fuerte compromiso de contribuir al desarrollo en su país de origen".[299]

Asociación Juntos. Una iniciativa similar es la Asociación Juntos (Partnership Together, P2G; formalmente Asociación 2000, P2K), un programa dirigido por la Agencia Judía para Israel, que hermana comunidades judías de la diáspora con 27 regiones de todo Israel.[300]

La plataforma conecta a unas 550 comunidades de todo el mundo en 45 asociaciones y cuenta con un presupuesto anual de 25 millones de dólares EE.UU. Más de 300.000 participantes de Israel y de las comunidades en el extranjero participan en cerca de 500 programas cada año. Descrito como un esfuerzo local con impacto nacional, la plataforma tiene como objetivo compartir ideas, fortalezas, retos y modelos exitosos, y empoderar a ambas comunidades para generar el cambio. A través de un comité conjunto de las comunidades asociadas, cada año más de 10.000 voluntarios trabajan en conjunto para analizar los problemas y las respuestas, y determinar los proyectos y presupuestos. Cada una de las regiones asociadas centra sus esfuerzos principalmente en la educación y el desarrollo económico.[301]

C. Las diásporas como miembros de redes científicas y técnicas

Algunos países apoyan la creación de redes científicas, técnicas y comerciales integradas por expertos locales y de la diáspora. Varios países apuestan a las conexiones virtuales a través de medios de comunicación vía internet. Eritrea, por ejemplo, ha fomentado la participación de su diáspora a través de sus distintos sitios web, mientras que Alemania mantiene un portal de ex alumnos. Filipinas, Uruguay (a través de sus oficinas consulares), Bulgaria, Colombia, Burundi, Estonia, Hungría, Suiza y Ecuador apoyan los intercambios virtuales con sus diásporas calificadas.[302] Otros países combinan las redes de internet con oportunidades de encuentro presenciales.

Idealmente, estas redes ofrecen oportunidades para que importantes expertos de la diáspora y locales, ingenieros, académicos, funcionarios gubernamentales y otros profesionales se encuentren y discutan oportunidades de investigación, de negocios y de inversión en su tierra natal.

Red Caldas de Colombia. Uno de los pioneros de este enfoque fue la Red Caldas de Colombia, creada en 1991 por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (mejor conocido por su abreviatura, Colciencias), un organismo gubernamental. Como señala Kristof Tamas en su estudio sobre las redes de la diáspora, Red Caldas fue “una de las primeras iniciativas para vincular a los miembros de la diáspora científica con proyectos científicos y tecnológicos en su país de origen”. A lo largo de su existencia, la red tuvo muchos logros, incluyendo la puesta en marcha e implementación de políticas públicas y el desarrollo de recursos humanos en ciencia y tecnología. Sus conferencias, becas y proyectos ayudaron a poner en movimiento a los investigadores y

fomentaron la comunicación entre ellos, alentándolos incluso a volver a Colombia. Tamas señala también que muchos miembros de la Red Caldas estaban involucrados en actividades de desarrollo económico y cultural que beneficiaron a Colombia.[303]

Tener líderes científicos tanto en Colombia como en los países asociados para desarrollar los proyectos de investigación conjunta fue clave para el éxito del programa. Estos líderes fueron instrumentales para la creación de capacidad, lo que permitió el intercambio de investigadores y la formación de estudiantes de posgrado. También permitió vincular los resultados de las investigaciones a las necesidades de desarrollo del país, a pesar de que el desarrollo industrial y la producción por lo general no estaban dentro del mandato de la red.[304]

Sin embargo, después de cobrar impulso en sus primeros años, el programa perdió fuerza en la década de 1990 y dejó de operar en 2000. Como muestra el Recuadro 5, mantener las redes activas puede ser más difícil que crearlas.

Recuadro 5: El desafío de mantener las redes

Muchos abandonaron la Red Caldas para integrarse a redes de investigación más especializadas. Este es un problema común entre las redes de la diáspora: a menudo son demasiado heterogéneas. Los científicos y los desarrolladores de tecnología a menudo están demasiado ocupados con la agenda de trabajo de su propia institución o la de sus empleadores como para tener tiempo adicional para vincularse con colegas de países lejanos.[305] Por eso los organizadores deben trabajar para mantener a estas redes profesionalmente relevantes para sus miembros, y recompensarles su participación constante.

Sudáfrica, como Colombia, ha intentado establecer sus propias redes de diáspora y ha fracasado. Sudáfrica lo intentó dos veces: primero en 1998 a través de la Red Sudafricana de Conocimientos en el Extranjero (SANSA), y nuevamente en 2003 a través de la Red de la Diáspora Sudafricana (SADN). Ambas redes se debilitaron por la falta de fondos y la incapacidad de mantener el interés entre los miembros.

SANSA buscaba conectar a los expatriados con expertos y proyectos locales. Era mantenida por la Fundación Nacional de Investigación, la agencia nacional del gobierno encargada de promover y apoyar la investigación básica y aplicada, así como la innovación. La red fue construida a partir de una base de datos con información sobre la ubicación, las calificaciones y otras características de sudafricanos muy preparados residentes en el extranjero. Los participantes de la red recibían a estudiantes de posgrado sudafricanos en laboratorios o programas de formación, hacían investigación y capacitación con sus contrapartes sudafricanas, facilitaban contactos de negocios, o iniciaban proyectos de investigación y comerciales. Había otras iniciativas centradas en sectores específicos como la salud y el derecho, así como bases de datos de miembros de la diáspora mantenidas por algunos países, entre ellos Nigeria, Benín y Burkina Faso, así como Sudáfrica.[306]

SADN vinculaba a unos 40 líderes empresariales bien establecidos en el área metropolitana de Londres con empresarios de Sudáfrica, con el fin de brindarles asistencia, orientación y apoyo para expandir sus negocios hacia el mercado exterior. Los miembros de la diáspora que participaban en la red se conectaban con el Club de Negocios de Sudáfrica en Londres y la Escuela de Graduados de Negocios de la Universidad de Ciudad del Cabo.

Fuentes: Kristof Tamas, "Diaspora relations and return", manuscrito inédito presentado a la OIM, 2007; Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and development: trends, impacts, and policy options: a review of the literature* (Washington, DC: MPI, 2006).

RedEsColombia. Más recientemente, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, con el apoyo de la OIM, creó otra plataforma de red llamada RedEsColombia. El objetivo del sitio web es aumentar la interacción entre los miembros de la diáspora y fomentar ideas nuevas para el desarrollo. RedEsColombia afirma que aumentar el capital social llevará a un mayor desarrollo. El gobierno colombiano considera que el sitio web es una de sus iniciativas más exitosas hasta la fecha.[307]

El sitio web se puede navegar por áreas temáticas: la Red de Conocimiento promueve vínculos entre universitarios (científicos e investigadores, estudiantes y profesores) e instituciones académicas (universidades, institutos de investigación); la Red de Comercio hace contactos y facilita el intercambio de conocimientos para apoyar a los colombianos dedicados a actividades comerciales; la Red Cultural abre canales de comunicación, intercambio, socialización y cooperación entre los artistas y demás personas que realizan actividades culturales en Colombia; y la Red de la Comunidad crea nuevos espacios para la inclusión y la participación cívica de los grupos sociales vulnerables y de las asociaciones de colombianos dentro y fuera del país.

Proyecto de Diáspora "Quién es Quién en Bosnia y Herzegovina". El Departamento para la Diáspora del Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados de Bosnia y Herzegovina inició este proyecto de elaboración de un directorio en 2006 con el objetivo de establecer contacto con los profesionales exitosos de su diáspora. La primera edición fue publicada en 2009 y contenía las biografías completas de 142 doctores e investigadores de origen bosnio. La segunda edición de *Quién es Quién en la Diáspora de Bosnia y Herzegovina: Doctores e Investigadores* fue publicada en 2010 y contenía información sobre 242 miembros de la diáspora. Estas publicaciones fomentaron la cooperación entre la comunidad académica y profesional de Bosnia y Herzegovina y los miembros de la diáspora destacados en la publicación.

El Departamento para la Diáspora recibió comentarios positivos de los miembros de la diáspora que participaron en el proyecto y enviaron

su información. Debido a que el personal del departamento se contactó en línea con los miembros de la diáspora, y lo hizo como parte de sus funciones regulares, el costo del proyecto fue solo de unos 2.500 euros, el precio de impresión de las publicaciones. La compilación de la base de datos continúa.[308]

La Red de Captación de Cerebros de Filipinas (BGN). Esta red de organizaciones y profesionales talentosos dentro y fuera de Filipinas se propone aumentar la competitividad de la economía filipina. Financiada por el Capital de Riesgo Narra, la organización privada fomenta la cooperación de estudiantes y profesionales altamente calificados de la diáspora filipina con estudiantes, profesionales y empresas ubicados en Filipinas.

Actualmente BGN cuenta con información sobre 2.240 personas en su base de datos, la mayoría de las cuales viven en Estados Unidos y Singapur. Los miembros de la red pueden acceder a los perfiles de las personas en la base de datos y utilizar el buscador para encontrar un profesional dentro de determinado grupo de habilidades, formación académica, o sector específico.[309]

El objetivo del proyecto es proporcionar una plataforma adecuada para que la diáspora se vincule en red y abra nuevas empresas en Filipinas, preste servicios de consultoría a las organizaciones filipinas, o forme compañías radicadas en el exterior para hacer negocios en Filipinas. BGN también se asocia con organizaciones cazatalentos para ayudar a los miembros de la diáspora a encontrar trabajo en empresas, organizaciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales de Filipinas. Para ello, los potenciales empleadores también tienen acceso a la base de datos.

2 Desafíos y lecciones aprendidas

A. Adoptar un enfoque orientado por la demanda

Muchos programas se inician sin un conocimiento claro de lo que el país beneficiario necesita. Esta falta de claridad crea problemas y en gran medida debilita el impacto de los programas y, en última instancia, su sostenibilidad. Por ejemplo, los evaluadores del programa RQN suspendido en África señalaron la "falta de un análisis en profundidad de las características y necesidades especiales del país, para que los objetivos del programa coincidan con los objetivos nacionales; y de una evaluación

de los sectores prioritarios y las necesidades específicas de recursos humanos."[310] Esto fue confirmado por una evaluación encargada por la UE de la tercera fase del programa RQN en África; la misma reveló que el programa no estaba suficientemente vinculado a los sectores prioritarios en los planes de desarrollo de los países de origen; requería muchos recursos en relación al bajo número de retornados reales (es decir, el costo por repatriado era demasiado alto); carecía de sentido de pertenencia en los países y de cooperación con otros organismos y donantes;[311] y no logró niveles de retención de largo plazo. Además, el programa estaba orientado en gran medida por las habilidades que los participantes de la diáspora tenían para ofrecer, más que por las habilidades que necesitaban los países participantes, lo que hacía difícil determinar si estos ciudadanos africanos calificados hubieran retornado en cualquier caso.[312]

La implementación de programas se puede retrasar cuando los participantes no tienen claros sus roles al comenzar a trabajar en las instituciones gubernamentales. En el caso de UE-RQA, el programa de retorno afgano, los evaluadores señalaron que "las instituciones no estaban preparadas para recibir o utilizar a un UE-RQA como empleado". A pesar de que todos los organismos gubernamentales tuvieron que elaborar las descripciones de cargos, los evaluadores encontraron que las descripciones de los puestos "eran ignoradas, no respetadas, o perdidas por el empleador o el empleado".[313] Del mismo modo, en el caso del programa TRQN patrocinado por los Países Bajos, existe la preocupación de que muy pocas instituciones u organizaciones en Etiopía han sido seleccionadas para recibir a los participantes, lo que disminuye las "posibilidades de que las personas adecuadas sean colocadas en el lugar correcto".[314]

La falta de una comprensión clara de las necesidades específicas en el país de origen hace que los programas sean más vulnerables a abusos por parte de personas deshonestas y corruptas. Por ejemplo, hay casos en que miembros de la diáspora que buscan principalmente reducir al mínimo sus gastos de vacaciones se han ofrecido a participar en un programa de diáspora. Por ejemplo, como señaló en su informe el evaluador de TOKTEN-Sri Lanka:

> *La demanda de la consultoría la genera el propio consultor, mientras que la organización receptora se limita a arreglar su visita. En esencia, el consultor crea la consultoría y su demanda expresa, se elige a sí mismo y a menudo desarrolla sus propios términos de referencia en connivencia con su "contacto" en el organismo receptor.*[315]

Del mismo modo, en RQA de la OIM, los evaluadores destacaron que en algunos casos, "un candidato en Europa se postulaba al programa" sabiendo que "su conocido en el ministerio" llevaría a cabo la contratación. Lo contrario también puede ocurrir, donde un "funcionario en el ministerio se enteraba de este programa, asesoraba a su pariente en la Unión Europea para inscribirse en el programa, y luego solicitaba que la OIM patrocinara a su amigo o pariente para trabajar en el mismo ministerio."[316] Se podría argumentar que este tipo de correspondencia informal entre actores de la economía local y de la diáspora es una forma económica de llevar al país las capacidades necesarias en el menor tiempo posible, pero los programas deben protegerse contra la manipulación por parte de actores inescrupulosos.

Es necesario enfocarse bien en la demanda del país de origen para atraer a los socios de la diáspora adecuados. Al comentar sobre la experiencia de México con la creación de su red de talento de la diáspora, Carlos González Gutiérrez –ex director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)– encontró, por ejemplo, que puede ser un desafío para los miembros de la red de talentos identificar las áreas específicas de colaboración. Según Gutiérrez, el país de origen debería "definir y generar ideas activamente, tomar la iniciativa e iniciar la transacción con la diáspora, no al revés. Es el país de origen el que debe decir: 'sí, esto es bueno' o 'sí, esto es genial, pero lamentablemente no podemos trabajar en eso ahora mismo'."[317]

B. Mapear a los posibles participantes desde el principio

Mapear las redes, los intereses, las expectativas y los recursos disponibles entre las comunidades de expatriados es un primer paso importante para desarrollar proyectos viables. Distribuyendo encuestas y cuestionarios y creando bases de datos –todo lo cual se puede hacer en línea– es posible obtener perfiles detallados de la comunidad que incluyan habilidades, calificaciones, experiencia, información social y demográfica, patrones de empleo, ubicación y tiempo de residencia en el país de adopción. Después se puede analizar estos datos y compararlos con las necesidades identificadas en el país de origen.[318]

Durante el proyecto MIDA Italia, ejecutado entre 2006 y 2007, el Centro de Estudios de Política Internacional, un instituto de investigación italiano, se propuso conocer las herramientas más adecuadas para identificar las habilidades, conocimientos y recursos existentes entre la comunidad de la diáspora africana en Italia, y concluyó que las discusiones en grupos focales y las entrevistas temáticas eran lo más efectivo.[319] Los

grupos focales, en particular, permitieron a los investigadores relevar los puntos de vista de los migrantes, sus prioridades y expectativas. Como parte de la segunda fase del proyecto TRQN, se realizó en los Países Bajos un ejercicio similar de mapeo entre los grupos de migrantes procedentes de Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Etiopía, Sierra Leona y Sudán. En algunos casos, los ejercicios de mapeo se han realizado como parte del proyecto, más que como parte de su preparación.

Es durante la fase de mapeo de recursos que se puede valorar la idoneidad de los posibles grupos destinatarios. Por ejemplo, una encuesta realizada en 2005 entre los expatriados africanos residentes en Italia estableció que la nigeriana constituye una de las diásporas más grandes de África.[320] A pesar de esta presencia numerosa, el análisis preliminar llevado a cabo entre 2006 y 2007 reveló que la mayoría parecían ser víctimas del tráfico de personas y, por tanto, era conveniente priorizar las actividades de protección y apoyo más que las iniciativas de migración y desarrollo.[321] Este fue un resultado importante de la fase de valoración previa, y permitió enfocar las actividades relativas a migración y desarrollo en las comunidades de Ghana y Senegal. Tanto cuantitativa como cualitativamente, estos dos grupos tenían la necesaria presencia, así como los recursos y capacidades organizativas, financieras y emprendedoras. Más aun: sus numerosas asociaciones prestaron apoyo sociocultural y, en particular, fomentaron vínculos transnacionales con la comunidad de acogida, tanto a nivel local como nacional.[322]

C. Ofrecer los incentivos adecuados para atraer a los grupos objetivo de la diáspora

Los programas que ofrecen incentivos que la diáspora percibe como inadecuados difícilmente podrán atraer las habilidades y recursos necesarios para funcionar eficazmente. En Jamaica, por ejemplo, el nivel de remuneración relativamente bajo ofrecido por el sector público hace que sea difícil para los empleadores atraer y retener personal competente y calificado para los cargos de alto nivel.[323] En efecto, la experiencia adquirida durante la aplicación de RQNs en muchos países de África confirma que, sin incentivos adecuados, los miembros de la diáspora que están bien establecidos, especialmente aquellos con hijos nacidos en el país de destino, difícilmente van a regresar de forma permanente, o incluso temporal, para contribuir al desarrollo de su país de origen.[324]

Los programas también deben atender otras necesidades personales, tales como vivienda, educación de los hijos, transporte

y seguro de salud. Uno de los mayores problemas que enfrentan los miembros de la diáspora al retornar, independientemente de la duración de su estadía, es encontrar vivienda asequible y apropiada. Una evaluación del programa EU-RQA concluyó que, aunque el "salario ofrecido como parte del paquete de apoyo no era un factor decisivo o un obstáculo para participar en el programa, la disponibilidad de vivienda asequible era un problema importante para los beneficiarios."[325] Asimismo, los miembros de la diáspora que planeaban una estadía de largo plazo en Afganistán expresaron su preocupación por los problemas para acceder a escuelas de buena calidad para sus hijos.[326] Además de alquiler, otros gastos incluidos eran: transporte, comunicaciones (tales un teléfono móvil con crédito para llamar a casa) y alimentación. Los participantes del programa EU-RQA consideraron que el costo de la vivienda hacía muy difícil vivir con un estipendio mensual de 300 euros. Se sugirió que el programa incorporara un subsidio para vivienda, o que la OIM ayudara a negociar con las agencias locales para obtener paquetes de vivienda barata.[327] La atención médica es otro tema clave, especialmente en países en etapa de posconflicto. Los evaluadores del programa EU-RQA encontraron que "debido a que la muerte o la enfermedad en Afganistán podrían dejar a la familia en Europa sin su principal fuente de ingresos, algunos participantes consideraron que la falta de seguro médico básico constituía un riesgo excesivo para algunos potenciales candidatos al programa."[328]

Los beneficios adicionales que mejoran el lugar de trabajo, tales como instalaciones y equipamiento modernos y adecuados, también son críticos para la implementación exitosa de los programas de diáspora. La infraestructura mayor (como universidades avanzadas de ciencia e ingeniería y laboratorios de investigación de última generación) que promueve el crecimiento profesional y ofrece un entorno dinámico y transformador es un factor importante para la decisión de regresar al país. Por ejemplo, la carencia generalizada de recursos en muchas instituciones de acogida en el país de origen limitó la eficacia de los voluntarios del programa TOKTEN. En Rwanda, en particular, los evaluadores señalaron que "muchos se quejaron de la falta de servicios de informática y acceso a internet", lo que hacía difícil el trabajo de los retornados.[329] Generalmente los administradores de los programas encuentran que a los miembros de la diáspora, después de haber vivido y trabajado en países donde los recursos e instalaciones abundan, les puede resultar difícil adaptarse a un entorno de trabajo anticuado para lograr los objetivos del programa. En efecto, muchos miembros de la diáspora que sentían que no eran muy eficaces en la transferencia de conocimientos, tecnología y experiencia a sus pares locales, culpaban a los instrumentos, equipos e instalaciones de investigación inadecuados que encontraron durante su estadía en el país

de origen. Estas frustraciones relativas al lugar de trabajo han hecho que muchos de los participantes no quieran repetir la experiencia o que no alienten a otros colegas a participar en el programa.[330]

Para Tamara Keating,[331] Jefa de Unidad en la OIM, es fundamental contar con una exhaustiva evaluación de las necesidades y una descripción del equipamiento necesario para cada misión. El programa MIDA Grandes Lagos de la OIM intentó superar este problema optando por un proyecto con un plan de implementación estructurado y sistemático, que incluya la entrega del equipamiento necesario como parte de la transferencia general de conocimientos. No obstante, igual pueden surgir problemas cuando el equipo no se encarga o no se entrega a tiempo.

D. Educar a la diáspora sobre el contexto local en su país de origen

A pesar de las afinidades culturales y lingüísticas entre los expertos de la diáspora y las comunidades de origen, es importante tener en cuenta que muchos emigrantes pueden haber perdido la noción del contexto local actual. Cuanto más tiempo hayan pasado fuera del país, más difícil les será a los emigrantes readaptarse al contexto local. Esto es especialmente cierto cuando el nivel de desarrollo del país de origen es significativamente distinto al del país de residencia.

La falta de infraestructura, las condiciones de vida y de trabajo diferentes, y los niveles de (in)seguridad también pueden influir en el éxito del retorno de corto plazo de los migrantes calificados.[332] Por estas razones, el Proyecto de Salud de MIDA Ghana continúa la buena práctica de ofrecer cursos preparatorios y charlas de orientación a los participantes. Más aún, los profesionales de la diáspora pueden ayudar informando a otros migrantes compatriotas sobre la situación en el país de origen.[333]

E. Crear organismos o cargos especiales para facilitar la implementación

Aparte de su valor simbólico, los organismos y cargos especiales tienen un valor práctico en el funcionamiento diario de los proyectos de la diáspora. El programa RQN en Jamaica, por ejemplo, tenía un comité directivo para "asegurar el buen funcionamiento del programa, principalmente respecto de los criterios de selección y reclutamiento de los candidatos y del nivel de apoyo para su reintegración." El comité

también recibía asesoramiento sobre los problemas de funcionamiento surgidos en la ejecución del proyecto, para que pudiera prestar apoyo en su resolución.[334] Etiopía tiene un grupo de apoyo compuesto principalmente por representantes de los ministerios y otras entidades a nivel federal.[335] La red de talentos de México designó un Punto de Contacto Nacional para servir de enlace con algunos sectores.[336] Para convocar a más participantes, los programas también pueden considerar la contratación de personal en el país de acogida que hable el idioma de la población destinataria. En el caso de EU-RQA, el programa contrató a un empleado de origen afgano que, según informó una evaluación posterior, hizo más fácil para los candidatos entender el programa y el proceso de postulación.[337]

Los coordinadores o puntos focales de las instituciones beneficiarias en los países de destino y los nacionales que participan en la gestión del proyecto también pueden ayudar a fortalecer la apropiación del mismo por el país. Sin un punto focal en la institución beneficiaria, existe un mayor riesgo de que las actividades no sean apoyadas ni se realicen, así como de falta de aceptación y apropiación de los resultados. En su quinta fase, el programa MIDA Grandes Lagos de la OIM pidió a todos los postulantes identificar puntos focales en las instituciones beneficiarias para toda la duración de cada projecto.[338] Aunque sea potencialmente crítico, las autoridades deben asegurarse de estar ubicadas de forma tal que resuelva los problemas y no los exacerbe. Por ejemplo, el Proyecto de Salud de MIDA Ghana creó un grupo de trabajo compuesto por representantes de organismos gubernamentales, organizaciones profesionales y la embajada neerlandesa para proporcionarle dirección al proyecto. Los evaluadores, sin embargo, encontraron que "el grupo de trabajo estaba 'sobrecargado y era excesivamente numeroso', [lo que] agregó una tensión adicional a los recursos humanos y creó una burocracia innecesaria y una pérdida de tiempo, que quedó demostrada en [la] dificultad para convocar las reuniones."[339] Como señala Keating, "El desafío es mantener a los puntos focales motivados desde la distancia, y asegurar una transición eficiente cuando ellos se van para asumir nuevos cargos, como suele suceder."[340]

F. Establecer marco de tiempo apropiado para la inversión

Tal vez el mayor desafío en la implementación de los programas es la brevedad de la mayoría de las misiones y, de hecho, de los programas mismos. Muchas iniciativas gubernamentales para las diásporas tienden a durar poco, y además dependen del apoyo del gobierno central –que puede cambiar de un período a otro– y de los donantes. Dado que los conocimientos fundamentales para gestionar los programas generalmente

se adquieren tras de años de ensayo y error, es importante que los gobiernos destinen tiempo suficiente para desarrollar sus programas de diáspora. La mayoría de los programas reseñados en este manual se ejecutan en ciclos de dos años que, según los directores de esos programas, son excesivamente cortos. Considerando la duración promedio de las estadías de corto plazo (menos de dos meses) y la diversidad de tareas asignadas a los voluntarios en la mayoría de los casos, quedaba muy poco tiempo para desarrollar vínculos profesionales y transferir más conocimientos y habilidades a sus colegas en las instituciones de acogida. En efecto, una encuesta del Proyecto 111 de China reveló que el 70% de los académicos locales necesitaba más tiempo para trabajar con sus colegas de la diáspora.[341] Los evaluadores de los programas en Ghana, Afganistán y Rwanda expresaron preocupaciones similares. Para el programa EU-RQA, en particular, "los anteriores beneficiarios, sus supervisores y sus colegas creen que 6-12 meses es un lapso de tiempo insuficiente para realizar cambios significativos en la eficiencia de una empresa o un departamento institucional."[342]

La duración de las misiones debería depender de un análisis exhaustivo de las actividades previstas para cada misión. Está claro que algunas actividades, especialmente aquellas que implican una buena dosis de experiencia práctica, requerirán más tiempo que otras. Deberían considerarse términos especiales más largos (de tres a seis meses), dependiendo de la naturaleza de las actividades a realizar. Otras opciones viables son la reiteración de visitas de retorno y los contactos de seguimiento virtual.

G. Asegurar una significativa participación de los principales actores interesados

Las iniciativas de diáspora casi siempre se benefician del firme compromiso de todos los actores. No ocurrió así en la fase piloto del proyecto MIDA Italia: a pesar de cumplir con éxito muchos de sus objetivos, quedó claro que la OIM y el gobierno italiano hicieron la mayor parte del trabajo.[343] Como la OIM señaló en su evaluación del programa: "No hubo ningún compromiso concreto de los gobiernos o sectores privados de los países de origen para apoyar la implementación del proyecto piloto ni para desempeñar un papel fundamental en la incorporación de MIDA Italia a las políticas nacionales destinadas a aprovechar las habilidades y recursos de las diásporas. No fueron los países africanos los que se apropiaron del proyecto, como también se recomienda, sino el gobierno italiano."[344]

La apropiación es fundamental porque, sin ella, la sostenibilidad de un programa se ve amenazada. El sitio web creado por la OIM para generar interés en la diáspora etíope de invertir en su país de origen no se realizó con la cooperación activa del gobierno etíope. Su sostenibilidad, por lo tanto, no estaba garantizada.[345] El programa MIDA Gran Lagos sufrió de una falta similar de apropiación. Los tres países seleccionados, Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo, aportaron mucho menos apoyo que los países de residencia de la diáspora (en este caso, Bélgica e Italia) y los donantes.[346]

La participación activa de los gobiernos es una condición esencial para el éxito de los programas de diáspora. Una de las lecciones más valiosas aprendidas de los proyectos MIDA pasados y presentes es que la cooperación entre todos los actores relevantes es de suma importancia. La estrecha colaboración entre los respectivos ministerios y otros actores de los sectores elegidos ha demostrado ser enormemente beneficiosa. Por ejemplo, el Proyecto de Salud MIDA Ghana no se habría podido realizar sin la ayuda de las contrapartes en los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania por un lado, y los expertos de Ghana, por el otro. En el programa MIDA Grandes Lagos, la OIM tiene un memorando de entendimiento con los ministerios relevantes de los tres gobiernos asociados, a partir del cual los gobiernos aportan funcionarios que están disponibles a tiempo completo. Estos funcionarios no son personal de la OIM, sino trabajadores de los ministerios.[347]

El fracaso de las redes de talentos como Red Caldas, SANSA y SADN se ha atribuido a una centralización excesiva de las redes. El control general de los gobiernos sobre las actividades de la red parece haber alienado a algunos de los miembros y creado sospechas entre otros.

H. Invertir en una estrategia eficaz y de múltiple alcance

Los sitios web y el boca a boca son dos de las herramientas más efectivas para publicitar los proyectos. En el programa EU-RQA, la búsqueda en internet, las redes sociales informales y las organizaciones comunitarias fueron las fuentes de información más comúnmente citadas sobre el programa afgano de retorno. Muchos líderes comunitarios fueron contactados directamente por la OIM y se encargaron ellos mismos de informar a sus paisanos y familiares acerca del programa.[348]

Es importante ir más allá de las organizaciones tradicionales de migrantes para llegar a los jóvenes y, en algunos casos, a las mujeres. En el programa EU-RQA, por ejemplo, los beneficiarios más jóvenes declararon a

menudo que las organizaciones de la comunidad afgana eran divisionistas, debido a que algunas estaban aliadas con determinadas facciones y creencias políticas. Los afganos menores de 40 años residentes en Europa también tenían menos contacto con las organizaciones comunitarias que los más viejos. Atraer a la generación más joven y a las mujeres hacia los programas de diáspora es fundamental para su éxito.[349] La publicidad dirigida puede ayudar a alcanzar la mayor audiencia posible y a lograr el importante objetivo de lograr un nivel más alto de participantes mujeres.[350]

Las campañas de divulgación y promoción deben llevarse a cabo tanto en los países de origen como de destino. Esta fue una lección importante aprendida durante la Fase I del programa MIDA Grandes Lagos, que se inició en 2001. Durante dicha fase, algunos expertos de la diáspora se encontraron con la desconfianza e incluso los celos del personal local. Sin embargo, durante la segunda fase, que comenzó tres años más tarde, el conocimiento general y la percepción pública del programa eran mejores y, por lo tanto, la aceptación hacia los miembros de la diáspora fue en general mucho más alta, una condición importante para una efectiva construcción de capacidades.[351]

I. Monitorear la implementación de los proyectos

Se deben establecer chequeos para garantizar que las subvenciones se usan correctamente. En el programa EU-RQA, los evaluadores encontraron que la OIM fue "especialmente vigilante en el monitoreo de los proyectos de empresas por cuenta propia y en asegurar que el dinero del subsidio se utilizó para comprar bienes tangibles." La subvención de 5.000 euros se otorgó en especie: los participantes solicitaban el equipamiento y los suministros, que luego la OIM compraba.[352]

Las normas se deben respetar y aplicar estrictamente para evitar sospechas de corrupción. En algunos de los programas de retorno de la OIM, aunque las normas y procedimientos se respetaron la mayor parte del tiempo, se hicieron excepciones otorgando apoyo adicional a algunos empleadores. Estos pocos casos, lamentablemente, "bajaron la opinión de muchos beneficiarios sobre el programa, ya que estos a veces sentían que otros recibían un tratamiento especial a sus expensas." Para aplacar las posibles críticas, los administradores deben hacer públicos los procedimientos y explicar los motivos de las excepciones y apoyos adicionales.[353]

J. Involucrar al sector privado

El sector privado tiene un papel importante en los programas de diáspora, ya que suele ser el actor con mayor capacidad para absorber las capacidades que los miembros de la diáspora ofrecen. En el programa EU-RQA, los evaluadores notaron que "las empresas del sector privado estaban mucho más preparadas y eran más eficientes que sus homólogas del sector público. Los beneficiarios [es decir, los participantes de la diáspora] ubicados en las empresas privadas en muy raras ocasiones afirmaron que sus empleadores no estaban preparados para su llegada, o que sentían que sus habilidades no eran utilizadas."[354] Un análisis de entrevistas con colegas y supervisores de los participantes de la diáspora que trabajaron en el sector privado revela que la mayoría de los beneficiarios de EU-RQA fueron bien seleccionados para sus puestos y tenían las habilidades necesarias, que habían adquirido en posiciones similares anteriores. En las áreas técnicas, se evaluó que los beneficiarios habían introducido nuevas técnicas, métodos y tecnologías. Entre las profesiones administrativas y gerenciales, se dijo por lo general que los participantes habían aportado profesionalidad y exactitud a tareas como la contabilidad y el registro de expedientes.[355]

También los salarios en el sector privado tienden a ser más altos que en el sector público, lo que llevó a menos descontento entre los retornados, como fue el caso del programa EU-RQA.[356]

K. Asegurar una infraestructura eficiente en los países de destino para que los programas innovadores sean efectivos

Usando las nuevas tecnologías de comunicación para la transferencia virtual de conocimientos y habilidades, los expatriados altamente calificados pueden compartir su experiencia con los colegas de su país de origen sin tener que estar presentes físicamente. Una limitación, sin embargo, es la calidad de los equipos disponibles. La experiencia ha demostrado que algunas instituciones de acogida –por ejemplo, los hospitales en el proyecto MIDA Ghana o en los proyectos TRQN de los Países Bajos– no tienen instalaciones apropiadas para la comunicación electrónica. En el caso de Sudán, era difícil incluso usar Skype.[357]

Capítulo 9: Contribuciones filantrópicas

La filantropía privada desempeña un papel cada vez más importante en el trabajo a favor del desarrollo. En 2005, aproximadamente el 2,2% de todas las donaciones de fundaciones filantrópicas de Estados Unidos, unos 800 millones de dólares EE.UU., benefició a los países en desarrollo.[358] Es más difícil medir el volumen de las donaciones más pequeñas, y con frecuencia menos organizadas, de los millones de personas individuales que envían sumas de dinero a sus países de origen para fines altruistas, sin beneficiar directamente a sus familias y amigos, sin ánimo de lucro y sin buscar en principio poder político. El crecimiento de las comunidades transnacionales que interactúan a través de fronteras y las grandes sumas de dinero que fluyen desde las comunidades de la diáspora a sus países de origen han generado un interés creciente en el potencial que puede tener la filantropía de la diáspora para el desarrollo.

La filantropía de la diáspora se refiere a las donaciones privadas que hacen los grupos de la diáspora a una gran diversidad de causas en sus países de origen. Sus motivaciones, objetivos, capacidades e impactos pueden variar. Los donantes individuales son magnates industriales, empresarios, celebridades y estrellas del deporte internacional, así como un número creciente de filántropos de ingresos medios e incluso relativamente pobres, que no forman parte de alguna élite y que combinan sus contribuciones formando corrientes de inversión social de gran envergadura. Algunos filántropos de la diáspora tienen las conexiones y los conocimientos necesarios para seleccionar sus causas y donar en forma independiente. Otros optan por donar a través de intermediarios, ya sea por comodidad o para lograr un mayor impacto del que sus donaciones individuales podrían lograr. Entre los intermediarios se incluyen las asociaciones locales y comunitarias, las organizaciones de inspiración religiosa, las redes profesionales, las fundaciones de la diáspora y las plataformas filantrópicas cibernéticas.[359]

Los sectores público y privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las diásporas aportan fortalezas únicas al proceso de desarrollo. La coordinación entre estos actores contribuye al éxito y la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, cada tipo de actor también tiene sus debilidades. Los organismos oficiales de

desarrollo, por ejemplo, a menudo deben lidiar con la burocracia y están sujetos a vaivenes políticos y recortes presupuestarios. El sector privado, y la empresa privada en particular, pueden manejar grandes cantidades de fondos privados, pero están más preocupados por obtener ganancias que beneficien a sus accionistas e inversores. Las organizaciones voluntarias privadas, que también son capaces de recaudar fondos provenientes de diversas fuentes, enfrentan obstáculos a la hora de coordinar y realizar acciones colectivas. Los filántropos privados, incluso los más ricos, tienen (o están dispuestos a dar) recursos limitados para destinar al desarrollo. Teniendo en cuenta estas limitantes, a los organismos oficiales internacionales de desarrollo les resulta atractivo coordinar sus esfuerzos con los de los donantes privados y los migrantes. El desarrollo de un sector con fines de lucro sólido hace que las intervenciones de los organismos de ayuda sean más productivas y sostenibles a largo plazo. No obstante, en el corto y mediano plazo las instituciones filantrópicas privadas suelen estar dispuestas a invertir en políticas de innovación y proyectos de experimentación de alto riesgo que no son atractivos para las empresas ni viables para los organismos gubernamentales.

1 Opciones políticas y programáticas

Mientras los emprendimientos filantrópicos del pasado estaban asociados generalmente a empresarios ricos, hoy en día muchas personas de medianos ingresos e incluso relativamente pobres hacen donaciones significativas a causas filantrópicas. Los filántropos de hoy –que abarcan una amplia gama de actores– se enfocan cada vez más en realizar donaciones estratégicas para lograr un cambio social e influir en las políticas, en lugar de limitarse a brindar ayuda de emergencia para paliar problemas crónicos.

Los gobiernos han adoptado tres grandes enfoques para aprovechar las contribuciones filantrópicas de la diáspora: involucrar a personas individuales, involucrar a organizaciones y agrupar fondos mediante la asociación de donantes.

A. Involucrar a los particulares

Hoy en día, una generación de emprendedores y empresarios con visión global participan en una diversidad de esfuerzos para incidir en políticas de salud, educación, democracia, libertad de prensa, reducción de la pobreza y competitividad económica. Muchos de ellos, a causa de sus

éxitos, han llegado a cuestionar el status quo y están dispuestos a donar su riqueza a causas que apoyan. Los filántropos multimillonarios Bill Gates y Warren Buffett reclutaron a 69 personas y familias estadounidenses ricas, entre las cuales por lo menos cuatro son inmigrantes directas y tres son inmigrantes de segunda generación, y los comprometieron a donar la mayor parte de su fortuna a causas caritativas.[360] Sin embargo, también hay personas relativamente pobres y de medianos ingresos que hacen importantes contribuciones a instituciones benéficas para lograr un cambio en sus comunidades. *The Economist* destacó una investigación que sugiere que los pobres son más propensos a hacer donaciones de caridad que los ricos; y los nacidos en la pobreza que alcanzaron luego riqueza financiera, también son más propensos a donar.[361]

Los donantes individuales tienen más flexibilidad para fijar prioridades e identificar rápidamente los problemas o las oportunidades que los donantes colectivos, que normalmente tienen que negociar sus donaciones con anticipación. Los donantes individuales de la diáspora son los que hacen pequeñas donaciones a causas específicas en sus comunidades de origen, y también los migrantes económicamente exitosos que tienen los medios para donar grandes sumas de dinero.

Varios filántropos de la diáspora muy exitosos han hecho importantes contribuciones a sus países de origen, algunos para promover un cambio político o socioeconómico. Andrew Carnegie, por ejemplo, nació en Escocia en 1835 en el seno de una familia pobre de tejedores. Las contribuciones que realizó en el correr de su vida tuvieron un impacto duradero para Escocia y el resto del mundo, al fundar una serie de instituciones educativas, fundaciones y organizaciones que desempeñan un papel importante en el mundo de hoy. Sus primeras donaciones permitieron la construcción de una piscina pública y una biblioteca en su ciudad natal de Dumferline; pronto se fundaron en todo el mundo angloparlante las llamadas bibliotecas Carnegie. Durante su vida apoyó la creación de universidades, organizaciones internacionales (incluidas la Liga de Naciones y la Organización de Estados Americanos), instituciones de bienestar social y organizaciones para la consolidación de la paz, y dejó en su legado una fundación privada que continúa con su tradición filantrópica al día de hoy. George Soros, un financiero estadounidense de origen húngaro, estableció el Instituto Sociedad Abierta (ahora la Fundación Sociedad Abierta) para promover la democracia en los países en desarrollo y en el antiguo bloque soviético. Mo Ibrahim, el magnate de las telecomunicaciones británico nacido en Sudán, estableció la Fundación Mo Ibrahim, que patrocina un premio anual de 5 millones de dólares EE.UU. para promover la buena gobernanza en África.

Otros optan por apoyar esfuerzos de ayuda humanitaria. Artistas populares y atletas profesionales de la comunidad haitiano-estadounidense recaudaron fondos para las tareas de socorro y rescate tras el devastador terremoto que azotó a Haití en enero de 2010. Otros dirigen sus energías hacia iniciativas de desarrollo comunitario. La estrella del pop internacional Shakira Isabel Mebarak Ripoll creó en Estados Unidos la Fundación Pies Descalzos para promover un mayor acceso a la educación para la niñez en su Colombia natal. Un grupo de atletas de origen nigeriano de la Liga Nacional de Fútbol Americano (NFL) en los Estados Unidos fundó una organización sin fines de lucro llamada Intervenciones Comunitarias de los Deportistas en la Diáspora, para promover la creación de un programa juvenil de atletismo en Nigeria. La estrella brasileña de fútbol de fama internacional Ronaldo de Assis Moreira (mejor conocido como Ronaldinho), fundó en su ciudad natal de Porto Alegre, Brasil, el Instituto Ronaldinho, una organización de desarrollo de la juventud.

Diosdado (Dado) Banatao, un empresario e ingeniero eléctrico filipino, creó tres empresas de alta tecnología que lo hicieron multimillonario. Ha hecho contribuciones filantrópicas a través del Fondo Filipino Estadounidense de la Familia Banatao para la Educación, que ayuda a los estudiantes secundarios de extracción filipina del norte de California a alcanzar una educación universitaria en ciencias o ingeniería. Banatao, convencido de la importancia de la educación (particularmente en los campos de la ciencia y la ingeniería) como la base del desarrollo tecnológico y el crecimiento económico, regresó a su ciudad natal de Iguig, en la provincia de Cagayan, en la década de 1990, y construyó un centro de informática equipado con computadoras modernas en la escuela pública a la que asistió de niño.[362] Durante 2011, como presidente de la Fundación para el Desarrollo de Filipinas (PhilDev), trabajó en conjunto con otros filipinos estadounidenses y el gobierno de Filipinas para promover la educación científica y tecnológica a partir de la escuela primaria en todo el país.

B. Involucrar a organizaciones

Aparte de las contribuciones individuales, las organizaciones también han desempeñado un papel importante en los países y regiones en desarrollo. Dada la falta de recursos, tiempo y experiencia, muchos miembros de la diáspora dependen de intermediarios filantrópicos para canalizar sus donaciones a proyectos comunitarios específicos en sus países de origen.

1. Fundaciones orientadas a la diáspora

En los Estados Unidos, por ejemplo, los grupos sin fines de lucro registrados pueden recaudar fondos deducibles de impuestos para canalizarlos hacia los países de origen de la diáspora. Algunos ejemplos de dichos grupos son: la Fundación Indo-Americana, la Fundación Brasil, Give2Asia, PhilDev y la Fundación Rafik Hariri.

Fundación Indo-Americana (AIF). Fundada para apoyar los trabajos de socorro en India tras el terremoto de Gujarat en 2001, la AIF ha atendido a más de 1,5 millones de personas mediante la implementación de programas con más de 115 ONG de India. Ha llevado a cabo eventos anuales para recaudar fondos en Nueva York, San Francisco, Los Ángeles, Boston, Chicago, Dallas, Washington DC, y Seattle.[363]

Fundación Brasil. Fundada en 2000, permite a los donantes elegir y recomendar una organización sin fines de lucro o un proyecto específico en Brasil en el que les gustaría invertir, en los ámbitos de educación, salud pública, derechos humanos, ciudadanía y cultura. Después de evaluar a la organización elegida, la Fundación Brasil distribuye los fondos y ofrece a los donantes servicios de monitoreo y evaluación de los proyectos.[364]

Give2Asia. Fundada en 2001, Give2Asia tiene experiencia y presencia en más de 20 países, y colabora con el trabajo de fundaciones y empresas pequeñas y grandes. Give2Asia ha realizado inversiones con la Fundación Skoll, el Grupo Omidyar, la Fundación Asia, la Fundación Caterpillar y Johnson & Johnson, entre otros. Hasta 2011, su trabajo había producido más de 177 millones de dólares EE.UU.[365]

Fundación para el Desarrollo de Filipinas (PhilDev). Anteriormente conocida como la Fundación Ayala USA (AF-USA) cuando se fundó en 2000, PhilDev se creó en 2009 para fortalecer y promover la filantropía entre los filipinos estadounidenses, y para conectarlos a las organizaciones sin fines de lucro bien gestionadas de Filipinas que trabajan en pos de soluciones estratégicas a la pobreza. Su principal objetivo es construir un ecosistema de emprendimientos innovadores de corte científico y tecnológico para el desarrollo social y económico del país. La fundación utiliza donaciones deducibles de impuestos para financiar sus actividades con miras a lograr las siguientes metas:[366]

- Fortalecer programas de educación y capacitación en ciencia e ingeniería para jóvenes;

- Producir un número más alto de expertos y profesionales especializados en ciencia e ingeniería entre la población filipina;
- Fomentar la innovación orientando la investigación en ciencia y tecnología hacia el desarrollo de productos viables y empresas que puedan competir en los mercados mundiales;
- Apoyar programas de capacitación y creación de redes para promover un mayor espíritu empresarial y la creación de empresas y empleo;
- Ayudar a construir la infraestructura legal, financiera y de apoyo favorable a la iniciativa empresarial en Filipinas;
- Apoyar la medición confiable de índices competitivos globales;
- Establecer una red mundial de relaciones que colabore en la creación y el mantenimiento de una corriente empresarial e innovadora en Filipinas.

En 2005 PhilDev estableció un programa denominado Alfabetización y Acceso a Internet para Estudiantes para brindar acceso a internet a más de 6.000 escuelas secundarias públicas en las Filipinas. Hasta 2010, el proyecto ya había llegado a más de 3.000 escuelas (44% del total del país).[367] Desde sus comienzos como AF-USA en 2000, PhilDev recaudó más de 10 millones de dólares EE.UU., apoyó a más de 200 proyectos en cinco áreas principales (agricultura, salud, tecnología de la información, energía e infraestructura), y desarrolló alianzas con 161 organizaciones.[368]

Fundación Hariri-EE.UU. En 1985, Rafik Hariri, ex primer ministro libanés y hombre de negocios, creó la Fundación Hariri con la misión de brindar oportunidades de educación a la juventud libanesa. La fundación ofrece préstamos, así como oportunidades de becas para estudiantes libaneses que estudian en Estados Unidos. Los préstamos sin intereses que devuelven los beneficiarios se reciclan para financiar la educación de otros estudiantes. Entre sus programas se cuenta: el Programa de Becas de la Fundación Hariri y la Universidad de Boston, que cubre la matrícula total por dos años para realizar estudios de postgrado en programas de maestría; becas para el Instituto de Investigación Científica, un programa de verano de seis semanas organizado conjuntamente con el Instituto de Tecnología de Massachusetts y el Centro para la Excelencia en Educación, donde los 80 estudiantes de secundaria más destacados del mundo se reúnen para llevar a cabo investigación científica; y el Programa de Becas de Derechos Humanos Gebran G. Tueni en el Centro Carr para Políticas de Derechos Humanos de la Escuela de Gobierno Kennedy perteneciente a la Universidad de Harvard.[369]

2. Programas de becas conjuntos

Varios gobiernos, empresas privadas y asociaciones de migrantes han establecido sus propios programas de becas conjuntos para canalizar la riqueza hacia proyectos de desarrollo en los países y comunidades de origen de la diáspora. El gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, ofrece subvenciones a organizaciones filantrópicas privadas para financiar proyectos de desarrollo en los países en desarrollo; pero estos programas son incipientes y los datos son escasos o inexistentes.

Algunos programas de becas se basan en un enfoque sectorial. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), por ejemplo, opera un programa para la educación de adultos llamado BECAS. Desde 2005, el IME ha ofrecido becas de hasta 15.000 dólares EE.UU. anuales a las organizaciones que trabajan en educación de adultos para los migrantes mexicanos. En un esfuerzo por promover el acceso a la educación superior entre los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, las becas IME se otorgan a organizaciones que ofrecen clases de inglés y capacitación laboral a los migrantes mexicanos, así como a las instituciones educativas que ofrecen becas a personas migrantes.[370] El programa de becas del IME se administra a través de la Oficina de la Presidencia de la Universidad de California. Como intermediaria y garantía, esta oficina recibe aproximadamente 685.000 dólares EE.UU. del gobierno mexicano y determina el destinatario y el volumen de cada beca IME. Entre 2005 y 2007, el IME concedió 210 becas que apoyaron a unos 14.482 estudiantes y profesores. Las organizaciones beneficiarias ayudan por igual a inmigrantes mexicanos y de otras nacionalidades, pero para poder postularse deben ser sin fines de lucro.[371]

3. Fondos de contrapartida

Los programas más conocidos relativos a la filantropía de la diáspora son regímenes de fondos de contrapartida, donde las contribuciones colectivas enviadas por las organizaciones de migrantes en el extranjero se complementan con fondos públicos o privados. Diferentes sectores del gobierno podrían, por ejemplo, aportar un dólar o más por cada dólar que invierten las organizaciones de migrantes en sus comunidades. Un club de oriundos (HTA, por su sigla en inglés) que se relaciona con un lugar de nacimiento común en el país de origen es el vehículo más conocido para este tipo de contribuciones.

Programa Tres-por-Uno para Migrantes (3x1). Tal vez el ejemplo más citado de estos sistemas de equiparación de fondos sea el programa Tres por Uno (3x1) de México. Establecido en 1999 como una evolución de su predecesor –el programa Dos por Uno (2x1), en el que participaban el gobierno del estado de Zacatecas y el gobierno federal de México– el programa 3x1 ha hecho una diferencia real en el empoderamiento de los migrantes y la promoción del desarrollo en sus comunidades locales. Cada dólar de las remesas de dinero enviado por un miembro de la diáspora a través de un HTA mexicano en el exterior se equipara con un dólar de cada uno de los gobiernos municipal, estatal y federal.

De 1992 a 2001, el programa 3x1 llevó a cabo 400 proyectos en los que los migrantes invirtieron 5 millones de dólares EE.UU. (de una inversión total de 15 millones de dólares EE.UU.). Sólo en 2003 el gobierno federal invirtió 10 millones de dólares EE.UU. en 898 proyectos, de una inversión total de 40 millones de dólares EE.UU.[372] Al 31 de diciembre de 2010, el programa 3x1 funcionaba en 28 de los 31 estados de Mexico[373] y había aprobado 2.488 proyectos, entre ellos: 874 de urbanización y pavimentación; 571 de agua potable, alcantarillado y electricidad; 359 de educación, salud y deportes; 332 proyectos productivos; y 56 de caminería rural.[374] En 2010, las asignaciones del gobierno a los beneficiarios en el marco del programa 3x1 ascendieron a más de 550 millones de pesos (aproximadamente 39 millones de dólares EE.UU.).[375] En cuanto a los proyectos de infraestructura social, el gobierno federal (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL) tiene un límite financiero de 800.000 pesos para infraestructura, equipamiento, o servicios comunitarios (25% de los costos totales del proyecto), y un límite de 300.000 pesos para proyectos productivos generadores de trabajo e impuestos (50% de los costos totales del proyecto). Para los proyectos relacionados con el primer grupo, el gobierno puede, después de obtener la aprobación del Comité de Validación y Atención a Migrantes, aumentar el límite en función de la magnitud y el impacto social del proyecto. Dado el alto impacto de la infraestructura social, el presupuesto anual asignado en 2010 para el programa 3x1 fue más de cinco veces más grande que el presupuesto de 2003.[376] En 2010 el financiamiento total de las asociaciones de migrantes y los gobiernos locales, estatales y federal sumaron más de 1.192,8 millones de pesos (aproximadamente 100 millones de dólares EE.UU.).

En general, los proyectos se dividen en seis categorías principales:

- educación, salud y deporte
- agua potable, alcantarillado y electricidad
- caminos y carreteras

- cultura y recreación
- mejoramiento urbano
- proyectos productivos comunitarios.

Cuadro 1: Programa 3x1 de México: cantidad de entidades participantes y fondos asignados, por actor, 2002-2007

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estados participantes	20	18	23	26	26	27
Proyectos	942	899	1.436	1.691	1.274	1.613
Municipios apoyados	247	257	383	425	417	443
Grupos de migrantes participantes	20	200	527	815	723	857
Estados de residencia en Estados Unidos	8	17	31	35	34	37
Presupuesto (en millones de pesos mexicanos)						
Federal/asignado a proyectos	113,7	99,9	175,9	232,1	192,0	257,7
Estatal, municipal y de migrantes	266,5	277,7	461,8	619,7	556,9	690,8

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): *Programa 3x1 para Migrantes*, 2008.

Cuadro 2: Programa 3x1: cantidad de proyectos apoyados entre 2002 y 2007

Presupuesto (millones de pesos)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Agua potable, alcantarillado y electricidad	226	274	547	440	236	376	2.099
Caminos y carreteras	67	57	83	100	58	77	442
Salud, educación y deportes	190	113	114	151	122	186	876
Urbanización y pavimentación	276	282	477	591	452	623	2.701
Becas 3x1	0	0	0	15	25	66	106
Centros comunitarios	127	143	160	298	317	220	1.265
Proyectos productivos	40	22	53	77	45	50	287
Otros	16	8	2	19	19	15	79
Total	**942**	**899**	**1.436**	**1.691**	**1.274**	**1.613**	**7.855**

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Programa 3x1 para Migrantes,* 2008.

Cuadro 3: Programa 3x1: asignaciones presupuestarias del gobierno, 2003-2010

Año	Presupuesto (en millones de pesos)		
	Original	Modificado	Spent
2003	110,00	100,00	99.64
2004	220,00	191,32	187.69
2005	160,00	237,06	233.47
2006	119,50	197,35	191.92
2007	220,00	255,26	244.85
2008	503,47	493,92	491.80
2009	562,38	524,10	518.12
2010	557,50	553,70	546.30

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Programa 3x1 para Migrantes, 2008.

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. En 1990 el gobierno salvadoreño creó el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) para canalizar las remesas de la diáspora hacia proyectos de desarrollo. En ese momento, el gobierno lanzó el programa como una institución temporal para orientar la inversión social y los esfuerzos de reconstrucción en la posguerra. En 1996 el FISDL se convirtió en una institución permanente y se enfocó en la lucha contra la pobreza y la inversión en capital humano e infraestructura social.

El programa de donaciones de contrapartida del FISDL, llamado Unidos por la Solidaridad, alienta a los gobiernos locales, ONG, organizaciones de salvadoreños y HTA en el extranjero a apoyar conjuntamente el desarrollo en tres áreas principales: infraestructura social básica, inversiones empresariales y asociaciones público-privadas, y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI).[377] El programa ayuda a financiar y construir escuelas, caminos, puentes, instalaciones recreativas comunales y centros de salud en El Salvador. El modelo se basa en el programa 3x1 de México. Las asociaciones público-privadas se involucran en proyectos como la construcción de hoteles y otros negocios en los municipios, a través de las contribuciones de la diáspora y del FISDL, que brinda apoyo en especie, facilitando y coordinando los proyectos. Por último, el gobierno de El Salvador, con financiamiento parcial de USAID, también apoya a PATI, un programa en el que los jóvenes reciben una remuneración por trabajar en proyectos de servicio comunitario. A través de este programa, el gobierno ayuda a los jóvenes emprendedores a instalar pequeñas empresas, las promociona en línea, y atrae a asociaciones de la diáspora salvadoreña para que inviertan en ellas. El programa beneficia a más de 25.000 jóvenes salvadoreños, pero está buscando financiación

adicional para ampliar su capacidad y alcance. En julio de 2007 el programa Unidos por la Solidaridad había organizado 14 competiciones por becas y canalizado más de 11 millones de dólares EE.UU. para 45 proyectos en 27 municipios en todo El Salvador. El 60% de estos fondos provenían del FISDL, mientras que el 19% (aproximadamente 2,13 millones de dólares EE.UU) fue el aporte de las asociaciones de migrantes, y el 20% de los gobiernos municipales.

Entre 2009 y 2011, el programa gastó 11 millones de dólares EE.UU. en ayudas a 11 municipios y 16.000 personas afectadas por el huracán Ida en noviembre de 2009. Además, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales y gobiernos nacionales aportaron un presupuesto de dos años por 37,7 millones de dólares EE.UU. para apoyar la creación de capacidad local e institucional.[378] La mayor parte de las actividades gira en torno a ofrecer a hombres y mujeres de entre 16 y 25 años de barrios marginales urbanos la oportunidad de participar en servicios comunitarios y capacitación laboral a través del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional. Los participantes reciben 100 dólares EE.UU. mensuales por un período de seis meses. El programa realizó una prueba piloto en 11 municipios afectados por el huracán Ida que benefició a 3.829 personas, así como a otras 9.404 personas en otros 25 municipios pobres.[379]

Además de este, el FISDL administra otro programa exitoso que está financiado por un préstamo de 20 millones de dólares EE.UU. del Banco Mundial, en el que los municipios solicitan a los clubes de oriundos de la diáspora que hagan donaciones a un fondo, y además reciben un porcentaje determinado de fondos para un proyecto de desarrollo.

El Proyecto Piloto GIZ. En 2007, la agencia de Asistencia Internacional Alemana (GTZ) (más tarde rebautizada GIZ, o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), en nombre del Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económico de Alemania, creó un proyecto piloto de tres años dirigido a motivar la participación de organizaciones de la diáspora para ejecutar conjuntamente programas que contribuyan al desarrollo en sus países de origen, y ofrecer cofinanciar las inversiones para estos proyectos de infraestructura social.[380] Los objetivos del proyecto eran: identificar las condiciones necesarias para una cooperación exitosa con comunidades de la diáspora y establecer criterios para el diseño práctico de un acuerdo de cooperación con comunidades de la diáspora para sus actividades sin fines de lucro.[381]

Además de las iniciativas apoyadas por GIZ (que se explican en el Recuadro 3 del Capítulo 7 sobre inversiones directas), la agencia también apoyó la Red de Competencias Alemana-Marroquí (DMK). DMK es una

organización sin fines de lucro con sede en Múnich que reúne a una red interdisciplinaria de 460 expertos altamente calificados marroquíes o alemanes de origen marroquí (nacidos o residentes de muchos años en Alemania) para promover la transferencia de tecnología y conocimientos desde Alemania a Marruecos, apoyar las inversiones en Marruecos y ayudar a la integración de los inmigrantes marroquíes en Alemania. Los proyectos de DMK incluyen, entre otros: mejorar la alfabetización en TI en las escuelas marroquíes; proporcionar formación industrial en las universidades marroquíes; promover la cooperación científica (incluyendo donación de equipo médico y capacitación) entre la Universidad de Cady Ayyad de Marrakech y el Hospital Universitario de Ibn Tofail; ofrecer una maestría dual en ciencias de la computación entre la Universidad Técnica de Munich y la Universidad Al Akhawayn de Ifrane, que ofrece un programa de mentores para los estudiantes marroquíes en las universidades alemanas; y apoyar a las cooperativas de Araganarie para comercializar sus productos (como el aceite de argán) en Alemania y otros países.[382]

C. Reunir fondos a través de asociaciones de donantes

Algunas organizaciones cuentan con sus extensas redes filantrópicas, que a veces trascienden las fronteras nacionales, para poner fondos en común y ofrecer subvenciones para una variedad de proyectos de desarrollo local. Una de las fortalezas de estas organizaciones o iniciativas es la participación relativamente activa de ONG locales, miembros de la diáspora y organizaciones, así como de fundaciones y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tienen la capacidad de ofrecer donaciones de contrapartida.

Hispanos en la Filantropía (Hispanics in Philanthropy, HIP) es una organización transnacional, fundada en 1983; tiene su sede en San Francisco y oficinas en Nueva York, Florida, Minnesota, Carolina del Norte y México. Está integrada por más de 600 donantes que representan a instituciones filantrópicas empresariales, públicas y privadas de diferentes partes de América.[383] A través de sus programas, HIP tiene como objetivo fortalecer las relaciones, conexiones y esfuerzos de colaboración entre los líderes de la sociedad civil en una variedad de países e incrementar los recursos para el sector civil en América Latina.[384] HIP trabaja para aumentar los recursos para el sector civil latino, y a tal fin gestiona el Fondo de Colaboración de Donantes para el Fortalecimiento de Comunidades Latinas, que hasta la fecha ha recaudado más de 39 millones de dólares EE.UU. y ha hecho donaciones a más de 500 organizaciones latinas sin fines de lucro en toda América.[385] El compromiso de HIP de apoyar las actividades filantrópicas a nivel transnacional se basa en la convicción de que los miembros de

las comunidades latinas viven su vida a ambos lados de las fronteras, enviando remesas al hogar natal y colaborando con el desarrollo de sus comunidades de origen. A mediados de la década de 1990 HIP creó un programa de tutorías e intercambio de pasantías entre fundaciones de Estados Unidos y América Latina y patrocinó la investigación sobre el fortalecimiento de los vínculos entre comunidades transnacionales.

La ventaja comparativa de HIP reside en su capacidad de sumar fondos y conocimientos de los donantes locales y de Estados Unidos. HIP se asoció con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID para crear el programa Apoyo a Iniciativas Productivas a través de la Diáspora y Entidades Locales en América Latina, un fondo que apoya proyectos de generación de ingresos locales y desarrollo económico con el respaldo de organizaciones de la diáspora latinoamericana de Argentina, México y la República Dominicana. Además de FOMIN y HIP, en cada país hay donantes locales que también ponen en común sus recursos para proveer fondos de contrapartida. El objetivo general del proyecto era mejorar las condiciones económicas de comunidades de bajos ingresos afectadas por la migración en Argentina, México, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. El programa ha apoyado una serie de iniciativas. "Comercio Exterior hecho por Argentinos y Argentinas", a cargo de la asociación Mutual de Empleo y Gestión Solidarios (Mutual GESOL), se propuso facilitar y aumentar el volumen de bienes exportados producidos por más de 600 empresarios en Buenos Aires, conectándolos con integrantes de la diáspora argentina que podrían ayudar a promocionar sus productos. Otros ejemplos son el proyecto Marzano Fammi Olio, que ayudó a mejorar las condiciones sociales y económicas de 26 pequeños productores de aceitunas en Mendoza, Argentina, y el proyecto Centro Humanitario para las Obras y el Intercambio Cultural, que ayudó a los agricultores de las regiones montañosas de Irapuato y Salamanca, México, a establecer mejores procesos de producción para la cría de cabras.[386] En líneas generales, el proyecto: ofreció subvenciones a seis entidades (dos en cada país, México, República Dominicana y Argentina); recaudó más de 1 millón de dólares EE.UU. en fondos de contrapartida local; ayudó a establecer redes de donantes locales, incluyendo a la comunidad de negocios; y organizó talleres de capacitación, sesiones informativas y reuniones para compartir experiencias y lecciones aprendidas con los beneficiarios.

Nacional Financiera (Nafin) es una institución bancaria de desarrollo creada por el gobierno mexicano que promueve el desarrollo y la modernización general del sector industrial a través de un enfoque regional, facilitando crédito y asistencia técnica a las micro, pequeñas y

medianas empresas de todo el país. Las principales fuentes de financiación son los préstamos de instituciones internacionales de desarrollo (como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el BID y otros bancos extranjeros) y la colocación de valores en los mercados nacionales e internacionales.

El Departamento de Servicios Empresariales y Agencias Gubernamentales de Nafin implementó un proyecto piloto en 2002 para canalizar las remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos hacia actividades productivas en México. Nafin se vinculó con tres grupos de socios: los gobiernos estatales mexicanos (Jalisco, Zacatecas e Hidalgo), el sector privado (asesores de negocios e inversores potenciales), y clubes de oriundos mexicanos en Estados Unidos.[387]

El objetivo final del proyecto era doble: crear una asociación civil integrada por representantes de los estados, asesores de negocios y empresarios, y establecer un fondo fiduciario para canalizar las remesas y otras subvenciones hacia inversiones productivas. Más específicamente, el proyecto apuntaba a financiar 60 nuevas empresas o ampliar las ya existentes. El proyecto comenzó en 2002, duró más de cuatro años y cumplió con la mayoría de sus metas. Nafin lideró la creación de:[388]

- Tres subcomités de nivel estatal integrados por representantes de los estados, asesores de negocios y los coordinadores estatales de Nafin, que juntos identificaron y examinaron ideas de proyectos factibles y mantuvieron contactos con los HTA respecto de estas oportunidades de inversión;
- Tres fondos fiduciarios de nivel estatal que canalizaron las inversiones de los HTA a 14 empresas (de un total de 225 propuestas recibidas).

Según la evaluación final del proyecto, se recaudaron de entre los migrantes más de 3,5 millones de dólares EE.UU. para inversiones, de los cuales la mayor parte correspondió a inversores individuales; 56 grupos de empresarios potenciales recibieron asistencia técnica en aptitudes empresariales; y tres empresas exitosas siguen operando en la actualidad.[389]

Asociaciones de donantes en línea. En los últimos años, varios emprendedores sociales crearon plataformas en línea que permiten a las personas poner en común los recursos y financiar proyectos de desarrollo en grupo. Dos de las organizaciones más grandes y más conocidas en esta categoría son Kiva y GlobalGiving, ambas con sede en Estados

Unidos, pero cada una con un enfoque diferente sobre las donaciones filantrópicas. Kiva permite los préstamos individuales para microcréditos a través de las instituciones de microfinanzas (IMF) en los países en desarrollo. Sin embargo, a diferencia de los planes crediticios típicos, estos préstamos son sin intereses; los prestamistas o inversionistas de Kiva no ganan intereses sobre sus préstamos. GlobalGiving permite que la gente done directamente a un proyecto concreto y agrupa sus contribuciones. Dado que ambas plataformas son de reciente creación, su impacto aún es relativamente desconocido. Aunque los fundadores de ambos sitios web no crearon sus respectivas plataformas para las diásporas, tienen, sin embargo, el potencial de atraer a los donantes de la diáspora. Un par de plataformas similares en línea –JustGiving y MyCharityPage– permiten que las personas creen páginas en línea para recaudar fondos para determinadas causas benéficas. Desde 2000 JustGiving ha recaudado más de 712 millones de dólares EE.UU. de 6,5 millones de donantes para 6.300 obras de caridad. Otra organización, Wokai, ofrece microcréditos a los habitantes de las zonas rurales de China.[390]

Recuadro 1: Convertir a los filántropos en agentes del desarrollo: los retos

Ir más allá de las donaciones de caridad paliativas hacia acciones que aborden las causas de las privaciones, por ejemplo, probablemente lleve a los filántropos a polémicos debates políticos.

La acción colectiva también presenta desafíos. Por ejemplo, cuando las organizaciones de migrantes agrupan las donaciones de muchas personas, a menudo es difícil determinar las prioridades.

También puede ser difícil para los filántropos encontrar socios en su tierra natal, ya que muchos miembros de la diáspora desconfían de las instituciones de servicios sociales existentes en sus países de origen.

2 Desafíos y lecciones aprendidas

Los filántropos de la diáspora realizan valiosas contribuciones a sus países de origen a través de diversos medios: hacen contribuciones financieras individuales, crean instituciones intermediarias y plataformas en línea que reúnen fondos para financiar proyectos de desarrollo local, fomentan el espíritu empresarial y la innovación y crean empresas y puestos de trabajo. Estos esfuerzos se basan en el interés a largo plazo de ayudar a sus países a desarrollar, introducirse y liderar la economía del conocimiento. Sin embargo, los filántropos de la diáspora también se

enfrentan a una serie de desafíos para lograr que sus contribuciones sean tan eficaces como desearían.

Rendición de cuentas, distribución eficaz de los recursos, definición de la agenda, límites estructurales del impacto de la filantropía privada, representatividad, alcance y sostenibilidad; estos son algunos de los desafíos más comunes que deben enfrentar todos los filántropos. Además, los filántropos de la diáspora también se enfrentan a problemas especialmente difíciles para identificar las prioridades y definir la agenda, articular claramente los objetivos y resultados y superar la falta de confianza en el sector sin fines de lucro.

A. Establecer la agenda y las prioridades con claridad

Los objetivos de los filántropos de la diáspora no siempre coinciden con los de los gobiernos de sus países de origen. Es más, puede que algunos gobiernos vean con recelo o incluso hostilidad a las organizaciones de la diáspora con identidad propia y se nieguen a apoyar las actividades propuestas por ellas, lo que puede socavar la cooperación o la ejecución de los proyectos.

Evitar objetivos ambiguos

Aunque muchas fundaciones u ONG que financian proyectos en los países de origen de la diáspora tienen mucho interés en mostrar los impactos concretos que tienen sus donaciones y programas en las comunidades, es posible que dichos impactos no sean sostenibles en el largo plazo. También, los donantes de la diáspora pueden tener dificultades para realizar los cambios y el desarrollo económico en el largo plazo si únicamente se centran en las acciones humanitarias de corto plazo. HIP ha aprendido, por ejemplo, que los donantes en América Latina tienden a donar para fines benéficos clásicos, y muchos designan los fondos para proyectos en los que tienen interés personal. La falta de interés por modelos colaborativos que se centran en el desarrollo económico ha limitado la cantidad de financiamiento de contrapartida que HIP ha logrado recaudar. Nafin también ha encontrado que agrupar fondos de las asociaciones HTA es extremadamente difícil. Los migrantes suelen destinar las remesas para las necesidades básicas y no para inversiones empresariales. Así es que tienen diferentes expectativas sobre la rentabilidad de la inversión, dónde invertir y los términos de la inversión, y tienen dificultades para llegar a un consenso. Dada su relativa falta de experiencia en inversiones sociales, los migrantes son renuentes a invertir en esas causas.[391]

B. Abordar la falta de confianza en el sector y las instituciones sin fines de lucro

La falta de confianza generalizada en el sector sin fines de lucro y en las instituciones de caridad de los países de origen de la diáspora resulta en que los migrantes orientan sus contribuciones hacia sus propias familias y a las instituciones bien establecidas. Aunque esas contribuciones produzcan resultados eficaces, puede que no sean las inversiones sociales más apropiadas para obtener resultados de desarrollo sostenible. Por ejemplo, una dificultad que enfrenta el programa Unidos por la Solidaridad de El Salvador es generar suficiente interés entre la diáspora salvadoreña para que contribuya con los proyectos de desarrollo del país. Los salvadoreños han tenido malas experiencias en el pasado y desconfían de las instituciones públicas debido a su falta de transparencia. Para movilizar las remesas de los grupos de la diáspora, las instituciones de beneficencia públicas y privadas deberían aumentar y mejorar la comunicación con los clubes de oriundos, y asesorarlos en temas relativos a la organización, los emprendimientos y las oportunidades de inversión en sus países de origen.

C. Encontrar socios públicos y privados adecuados

Los gobiernos y las instituciones multilaterales deben ser prudentes al buscar socios dentro de las comunidades de la diáspora para financiar y ejecutar proyectos de desarrollo. No todas las organizaciones de la diáspora son capaces de representar los intereses de sus comunidades porque algunas tienen filiaciones políticas o religiosas con partidos, sectas, clanes o tribus en sus países de origen que las dividen. Aunque los socios de la diáspora juegan un papel integral en los esfuerzos filantrópicos de desarrollo, los donantes deben asegurarse de que no causan una reacción negativa dentro de la comunidad de la diáspora o en los países donde intentan ofrecer la ayuda. A Nafin, por ejemplo, le ha resultado difícil encontrar los socios adecuados para los proyectos de desarrollo. Señala que los proyectos deberían tener un alcance más amplio, y por eso coordina sus esfuerzos con el IME para que los migrantes interesados en invertir en cualquier estado de México puedan conectarse con los socios locales y las instituciones financieras de ese estado.

Algunas organizaciones también han descubierto que en algunas comunidades de la diáspora, cuanto más joven sea la persona migrante, menos se identifica con la comunidad de origen, y cuanto más estable es su posición, más probable es que tenga interés en invertir. Comprender la población objetivo es un primer paso importante antes de implementar cualquier iniciativa de desarrollo que se base en la filantropía.

D. Elegir socios y organismos ejecutores con conocimientos y experiencia

Los conocimientos y la experiencia para llevar adelante proyectos de desarrollo impulsados por la filantropía son la clave para el éxito de cualquier iniciativa. HIP, por ejemplo, tiene experiencia en la creación de capacidad y la recaudación de fondos, mientras que las ONG locales a las que se ofrecen los fondos tienen experiencia en la ejecución de proyectos. El proyecto piloto de Nafin se encontró con varios obstáculos; uno de ellos fue que los empleados de la institución que trabajaban en el proyecto carecían de experiencia para iniciar negocios o invertir. Una de las lecciones aprendidas de la experiencia fue que las inversiones en negocios exitosos requieren algo más que simplemente capacitar a los emprendedores. Los organismos ejecutores también deben tener experiencia empresarial o, en caso contrario, formar alianzas con instituciones que la tengan, como las entidades del sector privado o sin fines de lucro que llevan adelante emprendimientos sociales.[392]

La experiencia del BID en las Américas también sugiere que muchos grupos de la diáspora han "concentrado tradicionalmente sus esfuerzos en la incidencia, las políticas públicas, el desarrollo comunitario y otros aspectos sociales" y "tienen experiencias y conocimientos limitados con los microemprendimientos". El BID considera que esto puede enlentecer la ejecución del programa. En la implementación de su proyecto con HIP, por ejemplo, el BID destaca tres tipos de lecciones:[393]

- Algunos de los vínculos con la diáspora más exitosos se han dado a través de estrechos lazos familiares y de amistad con personas que viven en el extranjero que pueden hacer donaciones en especie, como tierras o tiempo voluntario para los proyectos.
- La cultura y el nivel de compromiso con el país de origen varían entre los grupos de la diáspora, siendo la mexicana la más organizada debido a su historia relativamente larga con programas de inversión social como el programa 3x1.
- En general, las ONG de América Latina requieren más capacitación en gestión empresarial y liderazgo para poder apoyar a las cooperativas o empresas comunitarias a escala más grande.

E. Esperar lo inesperado

La crisis económica y financiera que golpeó los mercados de todo el mundo también tuvo impacto en la inversión social. HIP, por ejemplo, que trabaja para desarrollar la filantropía local en América Latina mediante la

realización de operaciones conjuntas con la diáspora, ha tenido dificultades para implementar sus proyectos en los últimos años. Los migrantes de bajos ingresos experimentaron una mayor tasa de desempleo en la recesión que otros grupos, y les sobra menos para contribuir a las causas colectivas después de enviar las remesas a la familia. Muchas personas de ingresos medios e incluso ricas, miembros de la diáspora incluidos, experimentaron una reducción drástica de su patrimonio neto con las caídas de los mercados inmobiliarios y financieros y, por lo tanto, pueden haber reducido su ayuda caritativa. Pero la creciente desigualdad ha sido testigo de un aumento continuo en las filas de los extremadamente ricos, y sus contribuciones filantrópicas podrían seguir aumentando. La primera generación de multimillonarios de la diáspora, muchos de ellos profundamente involucrados en actividades filantrópicas, podría alimentar un auge de la filantropía de la diáspora, cuando la economía internacional emerja por fin del período de bajo crecimiento después de la Gran Recesión.

Capítulo 10: Inversiones en los mercados de capital

Los flujos financieros de los emigrantes y sus descendientes son el corazón de la relación entre migración y desarrollo. La atención de las políticas se ha centrado en lo más grande y visible de estos flujos de remesas y, en menor medida, pero en aumento, en las inversiones directas que realizan los empresarios de la diáspora en las empresas de sus países de origen. La tercera categoría importante de recursos financieros privados originados por las diásporas, las inversiones en los mercados de capitales, se conoce y se estudia mucho menos. Los mercados de capitales son absolutamente fundamentales para el desarrollo, ya que son las instituciones que movilizan el ahorro para la inversión, aportando los fondos a largo plazo que potencian la creación de riqueza (y, en las crisis financieras, la destrucción de la riqueza). Estos comprenden: mercados de acciones (renta variable), bonos, préstamos, valores respaldados por activos (como en los mercados de materias primas) y un complejo conjunto de instrumentos derivados de uno o más de ellos (los derivados). En conjunto, este tipo de inversión se conoce como indirecta o de cartera.

Hay miembros de la diáspora que tienen importantes activos financieros más allá de sus ingresos actuales; aquellos incluyen cuentas de ahorro y jubilación, bienes inmuebles, e inversiones en acciones, bonos y otros instrumentos financieros.[394] Los gobiernos, bancos y empresas en los países de origen tienen un fuerte interés en crear instrumentos financieros que pueden atraer esos ahorros de la diáspora hacia inversiones que contribuyan al desarrollo sostenible.

Los inversionistas de la diáspora tienden a tener diferentes percepciones de los riesgos que los que no pertenecen a ella. Por sus conexiones con la patria, los miembros de la diáspora tienen mejor información sobre las oportunidades de inversión en sus países de origen y son menos sensibles a las fluctuaciones del tipo de cambio que otros inversionistas, debido a que tienen obligaciones en moneda nacional en sus países de origen, tales como los pagos de apoyo a la familia, los gastos de funcionamiento de empresas nacionales, hipotecas, o ganancias para los accionistas nacionales. También pueden tener un horizonte temporal diferente. Aunque la mayoría de los inversores en los mercados

emergentes tienen un plazo bastante corto en el que esperar beneficios, muchos inversionistas de la diáspora están dispuestos a recoger las ganancias de sus inversiones a más largo plazo. Incluso pueden estar dispuestos a aceptar menos beneficios de los que podrían asegurar, como un descuento "patriótico", cuando se trata de inversiones en el país de origen.

Hay que señalar, sin embargo, que es difícil, si no imposible, dados los datos disponibles, identificar la participación de las diásporas en los principales mercados de capitales. Las inversiones realizadas por miembros de la diáspora en los vehículos convencionales de inversión abiertos a todos los interesados no se pueden distinguir de otras inversiones extranjeras. Pero los gobiernos y las empresas en algunos países de origen han creado instrumentos financieros especialmente diseñados para aprovechar la riqueza de las poblaciones de la diáspora. Mientras que algunos están dirigidos a personas con grandes patrimonios, otros son accesibles a los pequeños ahorristas. Los gobiernos aún no han aprovechado el potencial de crear mecanismos e instrumentos fiables y favorables al inversor que permitan a los migrantes (y otros pequeños ahorristas) invertir en los mercados de capital sin excesiva exposición al riesgo.

1 Opciones políticas y programáticas

Hay una gran variedad de vehículos que los gobiernos utilizan para movilizar la riqueza de la diáspora por medio de los mercados de capitales. Estos incluyen:

- Cuentas de depósitos especiales en moneda local y extranjera;
- Préstamos transnacionales que permiten a las diásporas comprar bienes raíces y viviendas en sus países de origen;
- Bonos de la diáspora que permiten a los gobiernos pedir prestados a largo plazo los fondos de las diásporas;
- Titularización de los flujos de remesas futuras, que permiten a los bancos aprovechar la recepción de remesas para préstamos mayores a tasas de interés más bajas.

Esta sección trata sobre tres de los citados instrumentos: cuentas de depósito especiales, bonos de la diáspora y préstamos transnacionales. La titularización de los flujos de remesas se analiza en el Capítulo 6.

A. Crear una categoría especial de cuentas de depósito

Varios países, como Bangladesh, India y Túnez, han introducido una categoría especial de cuentas de depósito en bancos comerciales donde los miembros de la diáspora pueden depositar sus ahorros. Los titulares de estas cuentas especiales se benefician con tipos de interés preferenciales y con la posibilidad de tener cuentas en moneda extranjera. En algunos casos, los intereses de estas cuentas están exentos de impuestos total o parcialmente. Los economistas Christian Dustmann y Josep Mestres estiman que entre 1992 y 1994, aproximadamente el 48% de los hogares de inmigrantes en Alemania tenían ahorros en sus países de origen.[395]

El hecho de que los miembros de la diáspora puedan abrir cuentas de ahorro en sus países de origen no sólo permite a los bancos expandir la capitalización para préstamos y nuevas inversiones, sino que también ofrece a la diáspora la oportunidad de participar en los mercados de capitales en sus países de origen. (En muchos de estos, tener una cuenta bancaria en el país a menudo es un requisito previo para la inversión en el mercado de capital.)

Las cuentas bancarias en moneda extranjera ofrecen algunas ventajas a las diásporas. En primer lugar, al ofrecer este tipo de cuentas, los bancos son los que asumen el riesgo del cambio de divisas. Si las personas tienen cuentas en moneda local, son ellas las que cargan con los riesgos. Las cuentas de depósito en moneda extranjera (DME) se han utilizado a menudo por los ahorristas nacionales para mantener el valor real de sus ahorros en períodos de inestabilidad macroeconómica. Algunos bancos ofrecen dos tipos de cuentas DME: cuentas corrientes y a plazo fijo. Las cuentas corrientes permiten que los titulares retiren fondos cuando lo deseen, mientras que las cuentas a plazo fijo, a cambio de tasas más altas, imponen algunas restricciones de tiempo para que los titulares puedan retirar su capital sin tener que pagar una multa.

En los últimos años, varias economías en desarrollo y emergentes, entre ellas Albania, Etiopía, India, Kenya, Nigeria, Sri Lanka y Turquía, han liberalizado sus regulaciones bancarias para atraer a los ahorristas de la diáspora hacia las cuentas DME.[396]

Banco Nacional de Etiopía. En 2004, el Banco Nacional de Etiopía creó cuentas DME dirigidas específicamente a los miembros de la diáspora etíope que quisieran invertir en el país. La Directiva Núm. FXD/31/2006 del banco creó un tipo de cuenta en moneda extranjera que podían abrir los etíopes no residentes y los no residentes extranjeros de origen etíope

(y sus respectivas empresas). Las cuentas se pueden abrir en tres monedas (dólar de EE.UU., libra esterlina o euro), pero los bancos también pueden aceptar depósitos en otras monedas convertibles, incluyendo dólar canadiense, rial saudita, yen japonés, dólar australiano y dirham de los Emiratos Árabes Unidos.[397] Los residentes en el extranjero pueden abrir una cuenta ya sea en persona o por correo. El monto mínimo requerido para abrir una cuenta DME es de 5.000 dólares EE.UU. o su equivalente en cualquiera de las monedas aceptadas, y el máximo es de 50.000 dólares EE.UU. Entre otras cosas, los titulares de las cuentas DME pueden usarlas como colateral o garantía para solicitar préstamos, hacer ofertas y pagos locales en birrs etíopes. Según la directiva, no se paga intereses por las cuentas corrientes en moneda extranjera de los no residentes, pero los bancos tienen libertad para fijar sus propias tasas de interés para las cuentas a plazo fijo en moneda extranjera de los no residentes.

Banco Central de la República de Turquía. El Banco Central de la República de Turquía ofrece también cuentas de DME a plazo fijo y cuentas "super FX" para personas con pasaporte turco residentes en el extranjero. Las cuentas DME a plazo fijo pueden ser en euros, dólares EE.UU., libras esterlinas o francos suizos; requieren un depósito mínimo de 1.000 dólares EE.UU. o su equivalente, con un plazo mínimo de dos años, y pagan una tasa de interés anual del 0,25% para todas las monedas. Las cuentas super FX están disponibles en euros y dólares EE.UU., requieren un depósito mínimo de 5.000 euros, deben abrirse por uno, dos o tres años, y tienen una tasa de interés anual de 1% para las cuentas en euros y 0,25% para las que son en dólares EE.UU.[398] Las personas que reúnen los requisitos pueden abrir cuentas en las sucursales del banco en Turquía y en bancos asociados en los Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Francia y Estados Unidos.

Cuentas de depósito INR de India. Los indios no residentes (INR) tienen la opción de guardar sus ahorros en India en moneda extranjera o en rupias. A marzo de 2010, los INR tenían un estimado de 14,3 millones de dólares EE.UU. en cuentas en moneda extranjera y el equivalente a 33,6 millones de dólares EE.UU. en rupias.[399] El régimen de cuentas en moneda extranjera para no residentes admite libras esterlinas, yen japonés, euros, dólares de EE.UU., canadienses y australianos. Las cuentas están disponibles para períodos fijos de no menos de un año y no más de cinco. También se pueden utilizar para obtener préstamos en India y en el extranjero, tanto en moneda nacional como extranjera. Los préstamos concedidos en India al titular de la cuenta deben usarse para fines personales, para realizar actividades comerciales, para inversiones directas en India (sin repatriación, como contribución al capital de las

empresas indias), y para adquisición de bienes inmuebles en India para uso residencial personal. Sin embargo, los préstamos no pueden usarse para otorgar préstamos, para realizar actividades agrícolas, o para invertir en negocios inmobiliarios.

B. Oferta de bonos de la diáspora

En los últimos años, los gobiernos hacen cada vez más uso de sus redes consulares para vender bonos de la diáspora, diseñados para aprovechar sus activos. La emisión de bonos de la diáspora es una forma innovadora de financiación que puede ayudar a los países en desarrollo a implementar proyectos de infraestructura. Los emisores de bonos de la diáspora acceden a una financiación a plazo fijo, a menudo a tasas de interés bajas debido a un "descuento patriótico", o a la diferencia entre la tasa de interés del mercado para deuda pública y la tasa de interés que las diásporas están dispuestas a aceptar dado el apego a su país. Sin embargo, Israel, India y otros países aprendieron que a menudo este "descuento patriótico" es pequeño y, de hecho, a veces no se materializa. La ventaja más grande de la emisión de bonos de la diáspora es que aun movilizando una cantidad relativamente pequeña de los fondos de la diáspora se pueden convertir en recursos sustanciales para el desarrollo.[400] Es importante destacar que el riesgo de impago que normalmente se asocia con tenencias de deuda soberana internacionales se puede reducir para las diásporas. Las diásporas consideran que la capacidad del país para pagar intereses y capital en moneda local es relativamente fuerte, y por eso les resultan atractivos los bonos de diáspora.

Varios gobiernos han emitido bonos para recaudar capital entre sus diásporas. Israel ha emitido bonos de diáspora todos los años desde 1951, a través de la Corporación para el Desarrollo, para recaudar capital de inversión en infraestructura a largo plazo. Egipto realizó una emisión de bonos para los trabajadores egipcios en Medio Oriente a finales de los años 1970. India emitió bonos de diáspora en 1991, 1998 y 2000 para evitar crisis de la balanza de pagos y para apuntalar la confianza internacional en el sistema financiero del país durante épocas de sanciones financieras o necesidades especiales. Sri Lanka ofrece Bonos de Desarrollo desde 2001 a varias categorías de inversores, incluyendo a srilankeses no residentes, mientras que Ghana ofreció bonos de ahorro del Cincuentenario en 2007. Por último, Etiopía emitió el bono corporativo del Milenio en 2008, a fin de reunir capital para la empresa estatal Corporación de Energía Eléctrica de Etiopía (CEEE) en un esfuerzo por expandir su red de suministro.[401]

Otros gobiernos, entre ellos un bastante desesperado gobierno griego, han tratado de recaudar fondos mediante la emisión de bonos de diáspora. En marzo de 2011, Grecia anunció que tenía intenciones de recaudar 3.000 millones de dólares EE.UU. en una serie de ventas trimestrales, involucrando principalmente a los miembros ricos de la diáspora, y comenzó la venta de bonos a los inversores en Estados Unidos. Las agencias de calificación, entre ellas Moody's, rebajaron hasta el nivel basura la calificación crediticia de Grecia. Aunque los miembros de la diáspora griega, que suman 11 millones, puedan tener apego afectivo a su patria, se necesita algo más para atraer inversiones significativas. El gobierno debe vender sus bonos con cuidado y sabiduría, tentando a los miembros de la diáspora con un panorama de desarrollo y crecimiento económico a largo plazo.

A su vez, el Banco Mundial ha recomendado a una serie de países como Kenya, Nigeria y Filipinas, emitir bonos de diáspora. Pese a que las calificaciones crediticias de varias economías en desarrollo y emergentes han mejorado, los gobiernos todavía deben convencer a los miembros de su diáspora para que compren bonos del Estado. Es altamente improbable que las personas que tuvieron que huir de un gobierno opresivo decidan luego invertir en su país de origen. Etiopía, por ejemplo, no ha logrado recaudar dinero suficiente con la emisión de sus bonos de diáspora.[402]

Bonos de ahorro del Cincuentenario. En 2007 el gobierno de Ghana emitió 50 millones de dólares EE.UU. en bonos de ahorro a cinco años, llamados del Cincuentenario (Golden Jubilee Saving Bonds), y los puso a la venta en instituciones financieras autorizadas hasta junio de 2008, tanto para ghaneses residentes como no residentes en el país. El objetivo era recaudar fondos para proyectos de desarrollo de infraestructura en las diez regiones del país, concientizar al público acerca de la importancia del ahorro y diversificar los instrumentos financieros ofrecidos en el mercado. Los titulares de los bonos acumulados no reciben el interés fijo de 15 a 15,5% semestral hasta su amortización.[403] Desafortunadamente, según la empresa de asesoría en bolsa Valores Estratégicos Africanos (Strategic African Securities Limited, SAS), los esfuerzos de Ghana, como sucedió en Etiopía en 2008, no lograron producir resultados sustanciales, ya que sólo se consiguió recaudar 20 millones de los 50 millones de cedis ghaneses esperados.[404]

Bonos del Estado de Israel. Los Bonos del Estado de Israel son valores emitidos por el gobierno a través de la Corporación para el Desarrollo de Israel, que son comercializados hacia la diáspora israelí para ayudar a construir la infraestructura del país. Sesenta años después de que

David Ben-Gurion estableciera el programa en 1951, los Bonos del Estado de Israel han recaudado más de 33.000 millones de dólares EE.UU.[405] En la actualidad, Israel considera la emisión de estos bonos como una fuente estable de ingresos desde el exterior y un mecanismo importante para mantener lazos con su diáspora. Los inversionistas disponen de una serie de opciones, tales como vencimientos múltiples o suscripciones mínimas, que se venden a precios que van desde 100 hasta 100.000 dólares EE.UU. Con las entradas de capital generado a través de la emisión de estos bonos, el gobierno gastó más de 26.000 millones de dólares EE.UU. en transporte, energía, telecomunicaciones, recursos hídricos, y otros proyectos de infraestructura esenciales.[406]

Bonos de la Represa Gran Renacimiento de Etiopía. En 2011 Etiopía lanzó su segunda serie de bonos de diáspora, el Bono de la Represa Gran Renacimiento, para financiar la construcción de la central hidroeléctrica más grande de África. La emisión de esta segunda serie, que intenta recaudar 4.800 millones de dólares EE.UU., da continuación al esfuerzo inicial de recaudar dinero para la CEEE mediante su Bono Corporativo del Milenio. Sin embargo, el primer bono no alcanzó sus objetivos financieros, debido a la percepción de riesgo entre los inversionistas con respecto a la CEEE, el gobierno y el entorno político en Etiopía. El Bono de la Represa Gran Renacimiento está disponible en denominaciones mínimas de 50 dólares EE.UU. y se puede transferir hasta a tres personas. Los compradores tienen la opción de comprar bonos con vencimientos a cinco años o de cinco a diez años, así como elegir entre bonos con o sin interés. Los bonos emitidos en birrs (moneda nacional) se pueden adquirir con vencimientos de cinco años y mayores de cinco años. Los primeros tienen una rentabilidad de 5,5%, en tanto los segundos tienen un interés de 6%.[407] Además, el gobierno cubre los gastos del envío de remesas destinadas a la compra de estos bonos. Los bonos se pueden adquirir en monedas extranjeras y en birrs. El Banco Comercial de Etiopía (a través de sus sucursales), las embajadas y consulados de Etiopía y otras oficinas representativas son los responsables de la venta de los bonos en moneda extranjera. Queda por verse el resultado de este esfuerzo, pero esto no cambia el hecho de que se trata de un mecanismo novedoso para dirigir la inversión hacia servicios sociales públicos y proyectos de infraestructura.[408]

C. Oferta de préstamos transnacionales para las diásporas y sus familias

Los miembros de la diáspora residentes en el extranjero pueden solicitar y obtener pequeños préstamos transnacionales de los bancos o

los prestamistas de microfinanzas en sus países de origen. Las instituciones financieras otorgan préstamos transnacionales para la expansión de empresas, realizar mejoras en el hogar, compra de vivienda y gastos de educación, pero han encontrado que los préstamos hipotecarios son los más exitosos. Con la obtención de préstamos transnacionales, los migrantes residentes en el extranjero pueden facilitar el crédito a sus familiares en el país de origen. En general, los migrantes no pueden usar los activos que poseen en el extranjero como garantía para los préstamos transnacionales debido a que existen diferencias entre las leyes de quiebra y las obligaciones de los distintos países.

Programa de Ultramar Pag-IBIG. Varias entidades públicas y privadas ofrecen préstamos transnacionales para muy variados fines. El Programa de Ultramar Pag-IBIG del gobierno filipino, por ejemplo, permite a los trabajadores filipinos en el extranjero acceder a préstamos a corto plazo en el marco del Programa de Préstamos de Uso Múltiple. Estos préstamos se destinan a financiar las necesidades inmediatas de los trabajadores, como ser gastos médicos, de educación, o de subsistencia, arreglos menores en la casa, (incluyendo la compra de muebles y electrodomésticos) y otras necesidades similares. El Programa de Préstamos para Desastres está orientado a aquellas personas que necesitan financiamiento a causa de una calamidad reciente. Además, los trabajadores filipinos también pueden acceder a un crédito para vivienda en el marco del Programa de Financiamiento para Usuarios Finales o Programa Magaang Pabahay, Disenteng Buhay. Para ser elegible para un préstamo de vivienda, los trabajadores filipinos deben ser miembros de Pag-IBIG y haber hecho contribuciones de remesas al Fondo Pag-IBIG por lo menos durante 24 meses al momento del presentar la solicitud de préstamo.[409]

Corporación Internacional de Microfinanzas (MFIC). Desde 2006 MFIC, una corporación de servicios financieros con sede en Estados Unidos, se ha asociado con organizaciones de microfinanzas y operadores de transacciones de remesas en El Salvador, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia para conceder préstamos hipotecarios transnacionales a los inmigrantes en Estados Unidos y España. MFIC conecta las remesas con la microfinanciación para vivienda. Asimismo se asoció con dos instituciones de microfinanzas (IMF) –Apoyo Integral de S.V. y la Sociedad Cooperativa de Ahorro y Crédito– para lanzar un programa piloto en El Salvador, en septiembre de 2006. En el marco de este programa, MFIC y las IMF comparten a partes iguales todos los riesgos y los ingresos de cada préstamo transnacional concedido a salvadoreños que no poseen cuenta bancaria y que viven en el área metropolitana de Washington DC para compra de vivienda o tierras, construcción o mejoras a la vivienda,

inversión en empresas existentes, o gastos de educación. MFIC llevó a cabo entrevistas a los candidatos y análisis de crédito, verificó y procesó los préstamos, y administró y recaudó los pagos de los préstamos. Las IMF, por su parte, tasaron las propiedades, evaluaron los planes de negocios y los co-prestatarios, se ocuparon de la documentación del préstamo y de desembolsar el dinero. En líneas generales, los préstamos varían entre 8.000 y 40.000 dólares EE.UU., tienen plazos de entre 10 y 15 años, toman propiedades o empresas en El Salvador como garantía, y cobran un interés de entre 12% y 16%. El programa tramitó siete préstamos transnacionales con una cartera de crédito de 132.000 dólares EE.UU., pero recibió 118 solicitudes; de ellas, 29 fueron rechazadas y 82 no reunían los requisitos.[410]

En 2010 MFIC concretó una asociación estratégica con Fedecrédito, la mayor federación de asociaciones de crédito y bancos de los trabajadores en El Salvador, para establecer un programa de préstamos hipotecarios transnacional destinado a que los salvadoreños residentes en Estados Unidos puedan financiar la compra de una casa en El Salvador.[411] En el marco del programa, los clientes pueden solicitar y pagar el préstamo hipotecario en Alante Financial, una institución financiera de propiedad de MFIC orientada hacia los inmigrantes en Estados Unidos.

2 Desafíos y lecciones aprendidas

Diversos instrumentos financieros, que incluyen las cuentas especiales de depósito, los bonos de la diáspora, la titularización de remesas futuras y los préstamos transnacionales, permiten a los países aprovechar la riqueza de la diáspora. Con ellos los gobiernos pueden no sólo contar con los ingresos actuales de los migrantes, sino también con sus ahorros, y enfocarse más en las inversiones a largo plazo y la capitalización de sus mercados. Con la combinación adecuada de instrumentos y métodos apropiados de comercialización, los países tienen potencial para atraer más inversiones, lo que fomenta el crecimiento de los mercados nacionales de capital, aumenta la solvencia crediticia soberana, y crea un círculo virtuoso que conduce al desarrollo sostenible. Sin embargo, los gobiernos se enfrentan a una serie de desafíos críticos a la hora de promover estos instrumentos y hacer que las inversiones funcionen cabalmente a favor del desarrollo nacional.

A. Ayudar a mejorar la transparencia y aumentar la confianza en las empresas e instituciones financieras locales

Cuentas de depósito especiales, bonos de la diáspora, titularización de las remesas futuras y préstamos transnacionales, son todos instrumentos financieros cuyo potencial aún no se ha explotado plenamente. Los organismos multilaterales, así como las instituciones públicas y privadas pueden ayudar a mejorar el sector bancario y elevar las calificaciones crediticias de los países en desarrollo. Uno de los retos fundamentales para muchos países que carecen de inversión extranjera es la percepción de los riesgos económicos, políticos y sociales que tienen la diáspora y los inversores en general. Si bien los miembros de la diáspora pueden tener el deseo y la inclinación personal de contribuir al desarrollo de sus países de origen, existen riesgos políticos inherentes que pueden obstaculizar sus contribuciones. Por lo tanto, es necesario abordar cuestiones fundamentales de gobernanza en paralelo con el fomento de las inversiones en los países de origen de la diáspora.

B. Aumentar los conocimientos y experiencia de los productos financieros dirigidos a la diáspora

Si bien los instrumentos de deuda como los bonos de diáspora pueden tener un impacto positivo en el desarrollo de un país (como ha experimentado Israel, por ejemplo), la mayoría de los gobiernos y las comunidades de la diáspora le han prestado poca atención a este instrumento financiero.[412] Muchas veces los gobiernos se desaniman debido a los complejos requisitos que se exige para emitir bonos de diáspora en el extranjero. Por ejemplo, si un país desea emitir bonos de diáspora en el mercado minorista de Estados Unidos, debe registrar su producto ante la Securities and Exchange Commission (SEC), cuyos requisitos de divulgación son bastante rigurosos. Además, los gobiernos deben pagar una tasa relativamente alta para emitir bonos de diáspora en ciertos mercados. En Estados Unidos, por ejemplo, las tarifas pueden exceder los 500.000 dólares EE.UU. Los gobiernos, por tanto, deberían seleccionar estratégicamente países cuyos requisitos reglamentarios son menos estrictos que los de Estados Unidos, con tarifas de emisión más bajas, y donde se concentren grandes comunidades de la diáspora.[413]

C. Promover acuerdos internacionales sobre regulación y cumplimiento

La divergencia en las leyes nacionales de quiebra puede obstaculizar la implementación de programas de préstamos transnacionales y otros

productos financieros. Los gobiernos deberían fortalecer la cooperación internacional para facilitar la movilización transnacional de los activos; por ejemplo, ponerse de acuerdo sobre el cumplimiento recíproco de las leyes de quiebra (lo que permitiría a los bancos aceptar activos en el exterior como garantía para los préstamos) y armonizar y compartir las calificaciones de crédito.[414]

D. Evitar las medidas de emergencia y favorecer la capitalización de los mercados a largo plazo

Si los gobiernos mantienen actitudes y políticas que favorecen las ganancias a corto plazo por encima de un crecimiento a largo plazo más sostenible, es poco probable que atraigan a la diáspora para invertir en sus países. Por ejemplo, al emitir bonos de diáspora, los gobiernos no pueden depender exclusivamente de los "descuentos patrióticos" para reunir suficiente capital que impulse el desarrollo. Por el contrario, deben asegurar y convencer a los potenciales inversores de la diáspora que sus inversiones producirán resultados positivos y a largo plazo. Otras opciones posibles para atraer a los inversores sería ofrecer ventajas fiscales a los compradores de bonos de la diáspora.[415]

E. Superar los problemas legales y técnicos al emitir instrumentos de financiación

Aunque los planes de préstamos transnacionales pueden ayudar a las familias de migrantes a comprar inmuebles o crear empresas en sus países de origen, existen varios retos que deben abordarse. Por ejemplo, MFIC concluyó que compartir los riesgos a partes iguales con las IMF es muy difícil de implementar. Descubrió también que si un cliente dejara de pagar su préstamo, MFIC no podría iniciar ninguna acción legal en los Estados Unidos. Diferentes instituciones que suscriben esta política también produjeron evaluaciones diversas en cuanto al nivel de riesgo crediticio de los prestatarios. Muchos clientes también carecían de información clave sobre la tasación de propiedades o empresas. Además, MFIC enfrentó otros problemas legales, por ejemplo, si era o no apropiado ofrecer un préstamo a un inmigrante indocumentado que en todo lo demás reunía los requisitos para recibirlo.[416]

Capítulo 11: Turismo de la diáspora

El turismo internacional es un sector económico predominante en muchos países en desarrollo. En 2010 los arribos de turistas internacionales sumaron 940 millones y los ingresos por turismo generaron 919.000 millones de dólares EE.UU.[417] Mientras que Francia sigue siendo el destino turístico número uno del mundo, China se convirtió en el tercer consumidor de turismo a nivel global. En los primeros cuatro meses de 2011, los arribos de turistas internacionales crecieron un 4,5% a pesar de los conflictos en ciertas regiones del mundo, en particular en Oriente Medio y África del Norte, donde los arribos turísticos se redujeron en 7% y 11%, respectivamente. Algunas regiones alcanzaron crecimientos turísticos de dos dígitos: América del Sur experimentó un aumento del 17%, Asia meridional un 14% y el sudeste asiático un 10%.[418]

Para muchos países en desarrollo el turismo sirve como una fuente primaria de ingreso de divisas, fomenta la creación de empleos y estimula a otros sectores, como la conservación de los recursos naturales, que son importantes para el desarrollo. De hecho, en las últimas dos décadas la proporción de arribos turísticos internacionales a los países emergentes y en desarrollo aumentó del 31% en 1990 al 47% en 2010.[419] Entre 2000 y 2010, las economías emergentes experimentaron un crecimiento medio anual de arribos turísticos internacionales de 5,6%, una tasa de crecimiento muy superior a la anual de 1,8% de los países industrializados.[420] En 1990, las economías emergentes tuvieron 139 millones de arribos turísticos, en comparación con los 296 millones de las economías industrializadas; pero en 2010 la brecha se había reducido drásticamente: las economías emergentes y las desarrolladas tuvieron 442 millones y 498 millones de arribos turísticos, respectivamente.[421]

Las poblaciones de la diáspora pueden desempeñar un papel único e importante en la apertura de mercados para nuevos destinos turísticos, así como para los bienes producidos en y relacionados con las culturas de sus países de origen. Los turistas de la diáspora son más propensos que otros viajeros internacionales a tener o hacer conexiones con la economía local. Pueden, por ejemplo, optar por alojarse en hoteles pequeños, de propiedad local (o con familiares), comer en restaurantes locales y comprar en tiendas de propiedad local en vez de ir a los destinos turísticos exclusivos, que están aislados de la cultura y la economía locales.

1 Opciones políticas y programáticas

Teniendo en cuenta el papel singular que las poblaciones de la diáspora pueden desempeñar para ayudar a los países en desarrollo a ampliar sus sectores de turismo, algunos gobiernos y organizaciones ya han comenzado a fomentar y promover las visitas turísticas de las comunidades de la diáspora. Por ejemplo, en los últimos diez años, la Unión Nacional de Jóvenes y Estudiantes de Eritrea organizó un viaje a Eritrea llamado "visita tu país" para fomentar vínculos duraderos entre el país de origen y la diáspora. Muchos eritreos en el extranjero han comprado casas en Eritrea para volver al país natal al jubilarse.[422]

Hay por lo menos tres tipos principales de turismo que atraen a los visitantes de la diáspora: turismo médico, turismo de negocios y, sobre todo, el turismo relacionado con el patrimonio.

A. Promoción del turismo médico

Una serie de países y regiones se promocionan como destinos de turismo médico, ofreciendo infraestructura médica de excelente calidad, experiencia y servicios a precios competitivos. Por ejemplo, Filipinas, India, Taiwán Provincia de China y Cuba realizan fuertes campañas de turismo médico orientadas a sensibilizar a la diáspora y conseguir su apoyo para sus servicios médicos. Como resultado, muchos miembros de la diáspora invierten, ofrecen o hacen contribuciones filantrópicas a los sectores sanitarios de sus países de origen. No obstante, en general es difícil captar la dimensión de la inversión y la participación de la diáspora en el turismo médico, porque las inversiones no están desglosadas por población. Algunos países como Filipinas, Colombia y Estonia también han hecho del turismo médico un punto central de su estrategia general para atraer al turismo, pero podrían hacer más esfuerzos para conectarlo con sus diásporas.

B. Promoción del turismo de negocios

Cuando las personas o los grupos de la diáspora viajan a otros países por negocios o para asistir a encuentros empresariales, es inevitable que hagan uso de instalaciones tales como salas de conferencias y hoteles. Los gobiernos, en asociación con empresas privadas, promocionan este tipo de instalaciones y alojamientos a través de sitios web orientados a los directivos empresariales y las asociaciones profesionales. Para atraer

a los miembros de la diáspora de altos ingresos, los gobiernos y las empresas locales deben trabajar en conjunto para promover activamente y presentar las oportunidades de negocios a potenciales inversores o empresarios, combinando sesiones informativas con visitas a empresas locales y excursiones turísticas a lugares de interés. Establecer buenas relaciones con los potenciales socios comerciales será una estrategia clave para atraer inversiones a largo plazo e impulsar el crecimiento sostenible en el sector turístico.

C. Promoción del turismo relacionado con el patrimonio

El turismo patrimonial se centra en la historia, la cultura y la identidad. El término se utiliza a menudo para referirse a las visitas que se realizan a sitios del patrimonio cultural, como los designados como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 2011, el 48% de todos los sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO se ubicaban en 50 países de Europa y América del Norte, mientras que el 9% se encontraba en 30 países de África, 7% en 16 estados árabes, 22% en 31 estados de Asia-Pacífico y 14% en 26 países de América Latina y el Caribe.[423] Estos sitios atraen a muchos turistas internacionales cada año y sirven como un importante recurso de desarrollo para los países pobres porque atraen fondos internacionales para su restauración y conservación, además de los ingresos provenientes del turismo en sí.

1. Turismo genealógico

El turismo patrimonial también tiene otras modalidades que involucran específicamente a las diásporas. El turismo genealógico, por ejemplo, permite a los miembros de la diáspora investigar su árbol genealógico y ascendencia en sus países de origen. Algunas iniciativas público-privadas ayudan a las diásporas a localizar la documentación pertinente y las tumbas de sus antepasados. “Descubre Irlanda”, una iniciativa de la Dirección de Desarrollo del Turismo Nacional de Irlanda, por ejemplo, tiene una sección en su sitio web para “rastrear antepasados”, donde los miembros de la diáspora encuentran información relevante y una serie de sugerencias para poder aprovechar aún más su próximo viaje a Irlanda.[424] Del mismo modo, la iniciativa “Escocia ancestral” también ofrece un servicio de investigación de las raíces a través de su sitio web y ayuda a la diáspora escocesa a descubrir sus antepasados.[425]

En un esfuerzo por impulsar la filantropía y el turismo en India, el gobierno de ese país ofrece un programa a través de su Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar que permite a las personas de origen indio, en particular los descendientes de esclavos o sirvientes contratados en el Caribe, Mauricio y Fiji, solicitar una investigación de sus raíces en los estados de Uttar Pradesh y Bihar.[426] Por último, el turismo de la diáspora africana o turismo "Raíces" es un subproducto de turismo genealógico dirigido a afroamericanos que desean descubrir más sobre sus ancestros en África. La UNESCO, por ejemplo, apoya el desarrollo de la Ruta del Patrimonio de la Diáspora Africana (African Diaspora Heritage Trail, ADHT), una iniciativa lanzada por el gobierno de Bermudas en 2002 para preservar y enseñar los objetos de la vida cotidiana de los esclavos y su tráfico.[427]

2. Celebraciones culturales

Los gobiernos también pueden atraer la atención, tanto dentro como fuera de sus países, apoyando y celebrando aniversarios nacionales o el patrimonio cultural, a través de las celebraciones o festivales anuales. El gobierno escocés, por ejemplo, organizó la Fiesta de Regreso a Casa 2009, un evento que atrajo a 72.000 visitantes de fuera de Escocia para celebrar la cultura escocesa, su patrimonio y sus contribuciones al mundo. Del total de visitantes, 23.000 citaron este acontecimiento como una de sus razones para viajar a Escocia. Los gastos totales del evento fueron de 53,7 millones de libras, y el retorno de la inversión fue de 1:9,8, superando las expectativas originales de 1:8.

En una encuesta a los organizadores del evento, el 67% destacó las nuevas actividades comerciales como un beneficio del evento, mientras que el 84% señaló la posibilidad de captar nuevos públicos como una ventaja.[428] Mientras que la evaluación del evento realizada por el gobierno en marzo de 2010 concluyó que la Fiesta de Regreso a Casa 2009 tuvo un impacto positivo en las iniciativas turísticas locales, otros señalaron que la campaña no generó tanto dinero como esperaban los organizadores, y que no se pagó a muchos vendedores y proveedores de servicios. En cuanto a la diáspora escocesa, su participación en el evento fue relativamente baja. Sólo el 8,6% de los visitantes que participaron en las actividades de la fiesta y el 4% de todos los visitantes vinieron del extranjero, mientras que el resto provino de otras partes de Escocia u otras partes del Reino Unido.[429] Ya se confirmó la realización de la Fiesta de Regreso a Casa 2014, que coincidirá con los Juegos de la Commonwealth, la Ryder Cup y el 700 aniversario de la Batalla de Bannockburn.[430]

3. Turismo religioso

El número de personas que visitan lugares de todo el mundo por motivos religiosos o espirituales va en aumento. Tan sólo los norteamericanos gastan más de 10.000 millones de dólares EE.UU. anuales en turismo religioso, viajando individualmente o en grupo, como peregrinos, misioneros, voluntarios o becarios. Cada año, aproximadamente dos millones de musulmanes visitan La Meca en Arabia Saudita durante el Hajj; aproximadamente 70 millones de hindúes visitan el río Ganges cada año en enero y febrero,[431] y muchos migrantes visitan los santuarios de los santos sufíes locales. Otras excursiones visitan lugares de nacimiento de las principales figuras religiosas, como Polonia, el país de origen del Papa Juan Pablo II.

4. Programas de "derecho de nacimiento"

Los programas de "derecho de nacimiento" tienen por objeto profundizar los lazos entre las comunidades de la diáspora y la patria ancestral. La mayoría de los países con programas de este tipo suelen tener un fuerte sentido de identidad nacional que trasciende el territorio, una comunidad transnacional con lazos estrechos y un firme compromiso con la perpetuación de su identidad, especialmente entre la segunda y las siguientes generaciones. Los programas de exposición ofrecen viajes de estudio para jóvenes, de intercambio académico y visitas VIP para viajeros de negocios y funcionarios gubernamentales. Estos programas de turismo son ofrecidos generalmente por asociaciones público-privadas y denotan un intenso compromiso emocional con el país de origen.

Taglit-Birthright Israel. Desde 1999, Israel ha invitado a cientos de miles de judíos de 18 a 26 años de todo el mundo –que no hayan viajado a Israel en un viaje de intercambio o de estudios ni hayan vivido en Israel después de los 12 años– a visitar Israel en un viaje de diez días, con todos los gastos pagos, para profundizar los lazos políticos y étnicos con Israel. El costo de cada viaje individual es aproximadamente de 3.000 dólares EE.UU. Los viajes de Taglit-Birthright están patrocinados por la Fundación Birthright Israel, el gobierno de Israel y las comunidades judías de todo el mundo, y son organizados por 20 agencias acreditadas en las tres Américas , Europa, Asia, Sudáfrica, India y Australia, dos veces al año (una en verano y otra en invierno).[432] El programa recibió más de 22.000 solicitudes entre noviembre de 2011 y marzo de 2012, pero debido a las limitaciones de financiación sólo aceptó a 15.000 participantes de más de 50 países, 11.300 de los cuales vienen de América del Norte.[433] Para

2013 Taglit-Birthright Israel tiene como objetivo aumentar su capacidad a 51.000 participantes anuales. La organización estima que al ritmo actual, dentro de una década, uno de cada dos jóvenes judíos de todo el mundo habrá participado en uno de esos viajes. En enero de 2011 el gobierno israelí prometió una contribución de 100 millones de dólares EE.UU. durante los siguientes tres años, dependiendo de los fondos que se logre recaudar en América del Norte y en el resto del mundo.[434] Según un estudio reciente realizado por el Centro Maurice y Marilyn Cohen de Estudios Judíos Modernos de la Universidad de Brandeis, los jóvenes que participaron en estos viajes abogan más firmemente a favor de Israel, es más probable que mantengan la conexión con el país, y tienen 51% más probabilidades de casarse con una persona judía que los compañeros que presentaron una solicitud para viajar, pero finalmente no lo hicieron.[435]

Birthright Armenia. Inspirado en Birthright Israel, es un programa que ofrece a jóvenes miembros de la diáspora pasantías y prácticas de servicio comunitario de ocho semanas a un año en Armenia. La idea es hacer del servicio y las experiencias en Armenia un rito de iniciación esencial para los armenios que viven en otras partes del mundo, y educar a los jóvenes de la diáspora acerca de las necesidades y los problemas sociales, culturales, económicos y políticos de Armenia, con el fin de contribuir a su desarrollo. Los jóvenes que reúnen los requisitos son los que tienen origen armenio (al menos un abuelo armenio), se comprometen a realizar al menos cuatro semanas de trabajo voluntario para una organización patrocinadora en Armenia, se graduaron de la enseñanza secundaria, y tienen entre 20 y 32 años. El programa de voluntariado fomenta el liderazgo, la identidad común armenia y la diplomacia cultural. Al término de sus experiencias, los jóvenes vuelven a sus países de residencia y participan en redes de ex becarios, actuando como embajadores informales de Armenia. Los voluntarios que participan en el programa vienen de todas partes del mundo: 68% de Estados Unidos, 12% de Canadá, 11% de Europa, 5% de Medio Oriente, 3% de América del Sur y 1% de Australia.[436] Asimismo, participan en diversos sectores: 44% en organizaciones no gubernamentales (ONG), 26% en organismos oficiales, 16% en el sector privado y 14% en organizaciones internacionales. El programa ofrece becas de viaje para las personas que reúnen las condiciones, hace los arreglos para que se alojen en casas de familia, organiza excursiones especiales en todo el país y prepara clases de aprendizaje del idioma y foros. Antes de viajar a Armenia, los participantes reciben clases de armenio en línea para alcanzar un nivel básico de dominio del idioma.

Programa Lakbay-Aral. Este programa, que traducido significa "viaje de estudio", consiste en dos semanas de inmersión cultural en

Filipinas. Se ofrece a los jóvenes filipinos de más de 15 años de edad que viven en el extranjero. Desde que la Comisión de Filipinos en el Extranjero (CFO por su sigla en inglés) creó el programa en 1983, ha facilitado que los jóvenes filipinos en el extranjero aprecien sus raíces filipinas a través de conferencias sobre la historia y el idioma del país y de visitas guiadas a lugares pintorescos e históricos. Los participantes del programa también tienen la oportunidad de conocer e interactuar con estudiantes filipinos, funcionarios públicos y comunidades indígenas, y participar en las festividades locales. CFO ha llevado a cabo más de 15 viajes y seleccionado un total de 180 participantes procedentes de Francia, España, Suiza y Estados Unidos. Además, en septiembre de 2011 CFO organizó el programa de nueve días Experiencia YouLeaD, que reunió en Manila y Palawan a 100 jóvenes líderes filipinos de entre 16 y 34 años. Algunos de los líderes juveniles seleccionados también participaron en un evento de tres días en Manila llamado Cumbre Mundial de los Filipinos de la Diáspora.[437]

Programa Nepomak Descubre Chipre. En 2004 el gobierno chipriota, en colaboración con la Universidad de Chipre y el Consejo de la Juventud de Chipre, desarrolló el Programa Nepomak Descubre Chipre (PNDC) en respuesta a las demandas de jóvenes chipriotas de la diáspora que querían conectarse con sus raíces. Cada mes de julio, alrededor de 50 jóvenes chipriotas de entre 18 y 22 años, provenientes de ocho países participantes, realizan un curso intensivo de tres semanas para aprender el idioma en la Escuela de Griego Moderno de la Universidad de Chipre, además de una serie de visitas a museos y monasterios y a la Línea Verde que separa el norte de Chipre del resto de la isla. Durante el proceso de selección, se da prioridad a personas de estratos socioeconómicos desfavorecidos que tienen menos oportunidades de visitar Chipre y que no pueden interactuar con las comunidades de la diáspora. Hasta la fecha, han participado en el programa más de 400 personas. Como ONG internacional de voluntarios, el PNDC cuenta con el apoyo de patrocinadores para financiar las becas que incluyen el costo de las excursiones, los pasajes aéreos, el alojamiento y la matrícula de los cursos.[438]

2 Desafíos para el turismo de la diáspora

Las muchas formas de turismo de la diáspora brindan una amplia gama de oportunidades a los países en desarrollo para hacer crecer su sector turístico y contribuir así a su desarrollo económico. Sin embargo, los

países deben tomar en consideración una serie de factores importantes que pueden incidir en el volumen de turismo de la diáspora (y del turismo en general) en sus países.

A. Garantizar la protección y la seguridad básicas

Las personas de la diáspora son tan sensibles como cualquier otro turista a las amenazas que representan los conflictos armados, la criminalidad, la corrupción generalizada y un peligroso sistema de transporte. Los gobiernos deben garantizar que pueden satisfacer niveles básicos de protección y seguridad, si realmente desean aumentar los niveles de turismo en sus naciones.

B. Mantener los beneficios dentro de las comunidades o países objetivo

En tanto el turismo es una actividad divertida, educativa y a veces emotiva para los visitantes, también es un salvavidas y una forma de vida para muchos lugareños. Para maximizar el potencial de desarrollo del turismo, los gobiernos y otras organizaciones deben promover programas y viajes que profundicen las conexiones y relaciones entre los turistas y las poblaciones anfitrionas. Los turistas de la diáspora aportan beneficios únicos a la industria turística, porque tienen más probabilidades de conocer el idioma y de tener los contactos y conocimientos generales necesarios para involucrarse activamente con la gente y las empresas locales.

C. Respetar a las diásporas visitantes

Los gobiernos y los líderes de la industria turística deben estar muy atentos a cualquier tendencia hostil o actitudes poco acogedoras hacia los turistas, incluidos los de la diáspora. La gente conocida e incluso los integrantes de la familia perciben a los miembros de la diáspora de manera diferente que la gente del lugar; incluso algunas personas de la comunidad pueden resentir su presencia debido a diferencias socioeconómicas, étnicas, religiosas o políticas. Teniendo todo esto en cuenta, los gobiernos harían bien en hacer un esfuerzo especial para atraer a los turistas de la diáspora, ya que es más probable que se involucren con sus países de origen en el largo plazo.

D. Abordar las limitaciones de visados y movilidad

Los gobiernos deben saber que imponer limitaciones a la movilidad puede afectar el número de turistas en determinado año. Mientras que los ingresos provenientes de las tarifas de visado son importantes, si se liberan y levantan las restricciones de viaje mediante la implementación de regímenes libres de visado, se puede alentar a las personas a viajar a sus países,[439] consumir productos locales y utilizar servicios locales.

E. Atender a las diferencias generacionales

El gobierno y los líderes de la industria turística deben estar atentos a los distintos gustos e intereses de los turistas pertenecientes a diferentes generaciones. Las personas de la primera generación de la diáspora que huyeron de sus países como refugiados debido a los conflictos, seguramente son reacias a regresar a sus países de origen. Sin embargo, las poblaciones de la diáspora de segunda y tercera generación quizás sientan más curiosidad por descubrir y aprender sobre sus raíces. También se da el caso contrario: la primera generación de la diáspora mantiene un estrecho contacto con su país de origen, mientras que las generaciones posteriores tienen poco interés en sus raíces ancestrales. La clave para hacer crecer el sector turístico es realizar campañas de turismo adecuadas y dirigidas a poblaciones específicas.

F. Evitar una dependencia excesiva del sector turístico

El turismo es una industria esencial para muchos países en desarrollo porque crea puestos de trabajo, promueve el desarrollo de infraestructura y proporciona divisas vitales. Sin embargo, los gobiernos deberían ser cautelosos y no confiar demasiado en impulsar el desarrollo nacional sólo con la industria turística. Por ejemplo, muchos bancos comerciales se muestran reticentes a ofrecer préstamos a los países que no tienen otras fuentes de ingresos más estables, como las industrias pesadas. Cuando se producen recesiones, conflictos, crisis financieras o desastres naturales, los ingresos por turismo y las visitas turísticas pueden caer drásticamente. Sin otras formas de ingresos constantes, los gobiernos pueden encontrarse en una situación insostenible.[440]

Bibliografía

1. Estimaciones del Banco Mundial de remesas registradas correspondientes a 2010 (si se incluyeran las remesas informales el total sería mucho más alto). Véase Banco Mundial, *Datos sobre migración y remesas 2011* (Washington, DC: Banco Mundial, Unidad de Migración y Remesas, 2011), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf.
2. Dilip Ratha y Sanket Mohapatra, "Preliminary estimates of diaspora savings" (Migration and Development Brief 14, Banco Mundial, 1 de febrero de 2011), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationAndDevelopmentBrief14_DiasporaSavings.pdf.
3. Devesh Kapur, "Diasporas and technology transfer", *Journal of Human Development 2*, No. 2 (2001): 265.
4. Robin Cohen, *Global diasporas: an introduction* (Seattle, WA: University of Washington Press, 1997).
5. Jennifer Brinkerhoff, *Digital diasporas: identity and transnational engagement* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
6. Gabriel Sheffer, "A new field of study: modern diasporas in international politics", en Gabriel Sheffer, ed. *Modern diasporas in international politics* (Londres y Sydney: Croom Helm, 1986): 1–15.
7. Dovelyn Rannveig Agunias, ed., *Closing the distance: how governments strengthen ties with their diasporas* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009).
8. Kathleen Newland, ed., *Diasporas: new partners in global development policy* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010).
9. Dina Ionescu, "Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers" (IOM Migration Research Series No. 26, Organización Internacional para las Migraciones, 2006), www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/MRS26.pdf.
10. Para una lista completa de las evaluaciones internas y externas de OIM, véase www.iom.ch/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/evaluations.

11. Alfred Fritschi, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, respuesta al Cuestionario, Parte II, Migration Policy Institute (MPI) y OIM, 2011. En los archivos de las autoras.
12. Stephen Bethe, Ministerio Federal Alemán para la Cooperación y el Desarrollo Económico, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y IOM, 2011. En los archivos de las autoras.
13. En enero de 2011 la Agencia de Desarrollo Alemana cambió su nombre, del anterior Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). En este trabajo las autoras usan la sigla GIZ, excepto cuando se indica lo contrario.
14. Bethe, op. cit.
15. Véase Carlos González Gutiérrez, "The Institute of Mexicans Abroad: an effort to empower the diaspora", en Agunias, ed., *Closing the distance: how governments strengthen ties with their diasporas.*
16. Sin embargo, el programa 3x1 se entiende mejor como un programa de solidaridad más que uno de desarrollo, ya que la elección de los proyectos sigue la lógica de la colaboración y la demostración de vínculos entre la diáspora y las comunidades de la "ciudad natal" en lugar de una lógica económica. Algunos críticos alegan que desvía recursos públicos para el desarrollo a las comunidades que no son las más necesitadas, puesto que ya están recibiendo remesas y contribuciones benéficas de los clubes de oriundos (HTA).
17. Esta iniciativa global y plurianual está financiada por la Comisión Europea (CE) e implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con la OIM, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Se dedica a brindar apoyo financiero directo a proyectos concretos en el ámbito de la migración y el desarrollo, y a la identificación y análisis de buenas prácticas con el fin de extraer lecciones para alimentar, en última instancia, la formulación de políticas a nivel nacional e internacional.
18. Véase Dovelyn Rannveig Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement within governments", en Agunias, ed., *Closing the distance: how governments strengthen ties with their diasporas.*
19. Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), "How to make the migration-development nexus work for the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs)" (documento de antecedentes, Mesa Redonda 1, Atenas, noviembre de 2009), www.gfmdathens2009.org/fileadmin/material/docs/workp/working_paper_1_2.pdf.

20. Taglit-Birthright Israel, "FAQs", http://www.birthrightisrael.com/Pages/Help-Center.aspx.
21. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program for the International Organization for Migration and the European Commission* (Kabul, Afghanistan: OIM, 2006).
22. Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo de CE-ONU, contribución al documento del FMMD, "Mainstreaming migration in development planning — key actors, key strategies, key actions" (documento de antecedentes, sesión 1.2, Atenas, noviembre de 2009).
23. Ben Hoetjes, "Trends and issues in municipal twinning from the Netherlands", *Habitat International* 2009: 157–164.
24. Michael Fullilove, *World Wide Web: diasporas and the international system* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2008), http://lowyinstitute.richmedia-server.com/docs/Fullilove-Diasporas-International-System.pdf.
25. Dovelyn Rannveig Agunias, "The future of diaspora policy" (documento de antecedentes para el Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, OIM, 2010), http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_SPANISH.pdf.
26. Ibid. La tasa de cambio fue de 1 dólar EE.UU. = 45 pesos filipinos; República de Filipinas, Ley de la República No. 9524 Ley de Presupuesto General Año Fiscal 2009.
27. La tasa de cambio fue de 1 dólar EE.UU. = 13,52 pesos mexicanos; presupuesto total de la Secretaría de Relaciones Exteriores comparado con la suma de los presupuestos de todos los organismos del Poder Ejecutivo. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuestos de egresos de la Federación 2009, por sectores o ramos administrativos, análisis funcional programático económico", 1 de enero de 2009, www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/index.html.
28. Laureen Laglagaron, *Protection through integration: the Mexican government's efforts to aid migrants in the United States* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf.
29. La tasa de cambio fue de 1 millón de dólares EE.UU. = 4,6 crores; Plan Central de Desembolsos por Ministerios/Departamentos, http://indiabudget.nic.in/ub2009-10(I)/bag/bag4-2.htm.
30. Ibid.
31. Ministerio de Economía y Finanzas, *Rapport sur la situation d'exécution provisoire du budget d'Etat au 31 décembre 2009* (Bamako, Malí: Ministère de l'Économie et des Finances, diciembre 2009), http://www.finances.gouv.ml/documentation/doc7.pdf.
32. Ibid.

33. Banco Mundial, "Mexico Factsheet", en *Migration and remittances factbook 2008* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Mexico.pdf; Banco Mundial, "Mali Factsheet", en *Migration and remittances factbook 2008* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Mali.pdf; Commission on Filipinos Overseas (CFO), "Stock estimate of overseas Filipinos as of December 2007", www.cfo.gov.ph/Stock%202007.pdf.
34. Las cifras de remesas y PIB son de 2006. Véase Banco Mundial, "Mexico Factsheet"; Banco Mundial, "Philippines Factsheet", http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Philippines.pdf; Banco Mundial, "Mali Factsheet"; Banco Mundial, "India Factsheet", en *Migration and remittances factbook 2008* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/India.pdf.
35. Agunias, "The future of diaspora policy".
36. República de Filipinas, "Summary of 2009 appropriations", http://www.dbm.gov.ph/?page_id=677.
37. Agunias, "The future of diaspora policy".
38. Para un análisis de la Administración de Previsión Social para Trabajadores en el Extranjero (OWWA), véase Dovelyn Rannveig Agunias y Neil Ruiz, Protecting overseas workers: lessons and cautions from the Philippines (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2007), www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevInsight_091807.pdf.
39. Edith van Ewijk e Isa Baud, "Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands: knowledge exchange and mutuality", Habitat International Vol. 33, No. 2 (2009): 218–226.
40. Ibid.
41. Agunias, "The future of diaspora policy"; Laurie A. Brand, "States and their expatriates: explaining the development of Tunisian and Moroccan emigration-related institutions". (Documento de trabajo 52, Centro de Estudios Comparativos sobre Inmigración, Universidad de California, San Diego, mayo de 2002), http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/07/wrkg52.pdf.
42. Agunias, "The future of diaspora policy".
43. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
44. Overseas Koreans Foundation, "Founding background".
45. Brand, "States and their expatriates".
46. OWWA, "Combined statement in changes in equity, for the year ended December 31, 2008"; Agunias y Ruiz, *Protecting Overseas Workers*.

47. República de Filipinas, Ley de la República No. 9498, Ley de Presupuesto General Año Fiscal 2008, www.dbm.gov.ph/index.php?pid=8&xid=28&id=461.
48. Agunias, "Institutionalizing Diaspora Engagement".
49. Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), "CCIME 2006-2008", www.ime.gob.mx/ccime/ccime_06_08.htm.
50. González Gutiérrez, "The Institute of Mexicans Abroad: an effort to empower the diaspora".
51. Entrevista a César Vallejo, Asesor, Colombia Nos Une, gobierno de Colombia, entrevista telefónica realizada por Orlando Salazaar-Ruiz, 25 de mayo de 2011. En los archivos de las autoras.
52. African Diaspora Marketplace, "About ADM", accedido el 15 de noviembre de 2011, www.diasporamarketplace.org/about-adm; African Diaspora Marketplace, "ADM 2009 awardees", www.diasporamarketplace.org/awardees.
53. Hispanics in Philanthropy, "Funders' collaborative for strong Latino partnerships", www.hiponline.org.
54. Entrevista a Grazia Goya, directora de programas, Hispanics in Philanthropy, entrevista telefónica realizada por Orlando Salazaar-Ruiz, 26 de mayo de 2011. En los archivos de las autoras.
55. Entrevista a Regina Barbosa, jefa de proyecto, Migración y Desarrollo, Desarrollo Económico y Empleo, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), gobierno de Alemania, entrevista telefónica realizada por Julia Schad, 28 de abril de 2011. En los archivos de las autoras.
56. Entrevista a Imelda Nicolas, secretaria, CFO, Oficina de la Presidencia, gobierno de Filipinas, entrevista telefónica realizada por la autora, 8 de agosto de 2011. En los archivos de las autoras.
57. OIM, *Results of the survey "Engaging diasporas as agents of development"* (Ginebra: OIM, s/f), www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Diaspora%20questionnaire%20analysis.pdf.
58. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
59. Randal C. Archibold, "Mexico's vital link to the United States: 47 consulates", New York Times, 23 de mayo de 2007, www.nytimes.com/2007/05/23/world/americas/23iht-mexico.4.5843057.html; Idaho Statesman, "Public invited to open house for Idaho's first Mexican consulate", 11 de febrero de 2009.
60. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
61. GMA News TV, "DFA opens consulate in Macau", 16 de septiembre de 2008; entrevista de la autora con Robert Borje, tercer secretario, embajada de Filipinas en Washington, DC, 17 de julio de 2009. En los archivos de las autoras.

62. República de Filipinas, Departamento de Asuntos Exteriores, "Philippine embassies and consulates general", http://dfa.gov.ph/main/index.php/about-the-dfa/rp-embassies-consulates-a-rcos/phl-embassies-and-consulates-general.
63. Ministerio de Asuntos Exteriores de Etiopía, "Achievements".
64. Gustavo Cano y Alexandra Délano, "The Institute of Mexicans Abroad: the day after . . . after 156 years", (presentación preparada para el Encuentro Annual 2004 de la American Political Science Association, 2-5 de septiembre de 2004), http://www.escholarship.org/uc/item/9dd518xt.
65. Olivia Mora, directora de comunicaciones, Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, correspondencia por correo electrónico con Aaron Terrazas del Migration Policy Institute, 10 de agosto de 2009.
66. Dovelyn Rannveig Agunias, *From zero-sum to a win-win scenario: literature review on circular migration* (Washington, DC: MPI, 2006), www.migrationpolicy.org/pubs/CircularMigrationLitReview_9.06_DAgunias.pdf.
67. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
68. Esos estados mexicanos son: Aguascalientes, Michoacán, Baja California, Morelos, Campeche, Nayarit, Chiapas, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Coahuila, Puebla, Colima, Querétaro, Distrito Federal, San Luis Potosí, Durango, Sonora, México, Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.
69. Imelda Nicolas, CFO, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y IOM, 2011. En los archivos de las autoras.
70. Entrevista a Vallejo, mayo de 2011.
71. La tasa de cambio fue de 1 libra esterlina = 1,56012 dólar EE.UU.; Voluntary Service Overseas, "Diaspora volunteering", http://www.vso.org.uk/about/working-in-partnership/diaspora-volunteering.
72. Dovelyn Rannveig Agunias, "Transnational cooperation for development: lessons from good practices in the international community", en *Capacity building of government institutions in promoting development: training module* (Manila: Scalabrini Migration Center y la Unión Europea, agosto de 2009).
73. Eva Ostergaard-Nielsen, "The nexus between local and transnational citizenship: policies of co-development in Spain" (ponencia presentada en el Seminario Conjunto SUS.DIV y CINEFOGO: Diversidad, Participación Cívica y Sostenibilidad en Europa, Copenhague, 10 de marzo de 2008).
74. La tasa de cambio fue de 1 euro = 1,36549 dólar EE.UU.

75. Dr. Badara Aliou Macalou, “Creating partnerships with diasporas: the Malian experience” en Agunias, ed., *Closing the distance: how governments strengthen ties with their diasporas.*
76. Hoetjes, “Trends and issues in municipal twinning from the Netherlands”.
77. Entrevista a Barbosa, abril de 2011; Bethe, respuesta al Cuestionario, Parte II.
78. Piyasiri Wickramasekara, “Policy responses to skilled migration: retention, return and circulation” (Perspectives on Migration Paper 5, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002), 11–12.
79. Ibid.
80. Mohamed A. El-Khawas, “Brain drain: putting Africa between a rock and a hard place”, *Mediterranean Quarterly* 15, No. 4 (2004): 48.
81. Cindy Horst, Rojan Ezzati, Matteo Guglielmo, Petra Mezzetti, Päivi Pirkkalainen, Valeria Saggiomo, Giulia Sinatti y Andrea Warnecke, *Participation of diasporas in peacebuilding and development: a handbook for practitioners and policymakers* (Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2010), http://prio.no/Publications/Publication/?x=4685.
82. Entrevista a Sander Werrie, División de Migración Internacional y Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, entrevista teléfonica realizada por la autora, 3 de mayo de 2011. En los archivos de las autoras.
83. Ministerio de Asuntos Exteriores de India, División de Indios No Residentes y Personas de Origen Indio, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora, Other Diasporas* (Nueva Delhi: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2004).
84. Entre los signatarios de los MdE con el gobierno indio se encuentran OIM y MPI.
85. Kingsley Aikins, Anita Sands y Nicola White, *A comparative review of international diaspora strategies: the global Irish making a difference together* (Dublin: The Ireland Funds, 2009), www.irelandfunds.org/pdf/globalIrish.pdf.
86. Center for International Migration and Integration (CIMI), “Diaspora-homeland partnerships for development”, www.cimiglobal.org/?catid=%7b19BAD080-8ABA-42EC-A325-E5EB0F91A98D%7d.
87. Natasha Iskander, “Social learning as a productive project”, en *Development dimension: migration, remittances and development* (Ginebra: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing, 2005).
88. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *The MIDA experience and beyond* (Ginebra: OIM, 2009): 80.
89. Ibid.
90. Ibid.

91. Armando Rodríguez, "The Three-for-One (3x1) Program: Migrant HTA's Leveraging Collective Remittances and Governmental Resources". Presentación de PowerPoint en la Feria del Conocimiento CE-UE, 1-4 de diciembre de 2008, Bruselas.
92. Entrevista a Alessia Pozzi, directora de programas, Unity through Knowledge Fund, entrevista teléfonica con la autora, 4 de agosto de 2011. En los archivos de las autoras.
93. Laura Chappell y Frank Laczko, "What are we really achieving? building an evaluation culture in migration and development", *Migration Information Source*, junio de 2011, (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2011), www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=842.
94. Entrevista a Vallejo, Colombia Nos Une, 25 de mayo de 2011.
95. Entrevista a José Hernández, subdirector, Dirección General de Protección de Españoles en el Extranjero, gobierno de España, entrevista telefónica realizada por Orlando Salazaar-Ruiz, 27 de abril de 2011. En los archivos de las autoras.
96. Laura Chappell, Orlando Salazaar-Ruiz y Frank Laczko, "How to evaluate migration and development projects, programmes and policies: lessons from current approaches", *Migration Policy Practice* Vol. 1, No.1, http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationPolicyPracticeJournal_11311.pdf.
97. Chappell y Laczko, "What are we really achieving?"
98. Ibid.
99. OIM, *The MIDA experience and beyond,* 81.
100. Ibid, 82.
101. Chappell y Laczko, "What are we really achieving?".
102. Center for Global Development, The Evaluation Gap Working Group, *When will we ever learn? Improving lives through impact evaluation* (Washington, DC: Center for Global Development, 2006), www.cgdev.org/content/publications/detail/7973.
103. Joan Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35163517.
104. Ibid.
105. Entrevista a Werrie, mayo de 2011.
106. Ibid.
107. Newland, *Diasporas: new partners in global development policy.*
108. Liliana Gonzales, "Migration policy in Mexico: evaluation efforts" (PowerPoint presentado en Managing Migration for Development: Policymaking, Assessment and Evaluation, Marsella, Francia, del 13 al 15 de junio de 2011).

109. Solon Ardittis y Frank Laczko, eds., *Assessing the costs and impacts of migration policy: an international comparison* (Ginebra: Eurasylum y OIM, 2008).
110. Entrevista a Pozzi, agosto de 2011.
111. Los 56 países son: Albania, Alemania, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Benín, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burundi, Chile, China, Comoras, Dominica, Egipto, El Salvador, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Georgia, Ghana, Guatemala, Haití, Hungría, India, Indonesia, Iraq, Israel, Líbano, Malí, Malta, Marruecos, México, Níger, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Perú, Polonia, Portugal, República Árabe Siria, República de Corea, República Dominicana, Rumania, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Suiza, Túnez y Uruguay.
112. Ministerio para los Haitianos en el Exterior, "Bienvenue sur le site du MHAVE!" http://mhave.gouv.ht.
113. Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar (MOIA), *Annual Report 2007-2008* (Nueva Delhi: MOIA, 2008), http://moia.gov.in/writereaddata/pdf/Annual_Report_2007-08.pdf.
114. Gobierno de la República de Serbia, "Ministry for Diaspora".
115. Armenia Now, "Dealing with diaspora: Armenia to set up new ministry for compatriots abroad", 20 de junio de 2008.
116. B92 News, "Diaspora ministry to launch "brain gain" project", 2 de septiembre de 2008, www.b92.net//eng/news/society-article.php?yyyy=2008&mm=09&dd=02&nav_id=53177.
117. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
118. Gobierno de la República Popular de Bangladesh, Ministerio de Bienestar de los Expatriados y Empleo en el Extranjero (MEWOE), "Introduction", www.probashi.gov.bd/introduction; Entrevista a Nissanka N. Wijeratne, secretario, Ministerio de Promoción de Empleo en el Extranjero y Bienestar Social, gobierno de Sri Lanka, entrevista telefónica con la autora, 29 de agosto de 2011. En los archivos de las autoras.
119. South Asia Migration Research Network, "Bangladesh: wage earners' welfare fund", www.samren.net/Govt_Programmes/bangladesh/B1.htm.
120. República de Benín, Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración Africana, Comunidad Francófona y de Benineses en el Extranjero, "Presentation"; Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana, "La Délégation Générale des Maliens de l'Extérieur", www.maliens-exterieur.gouv.ml; República del Líbano, Ministerio de Asuntos Exteriores y Migrantes, "General Directorate of Emigrants", http://emigrants.gov.lb/eng.
121. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".

122. República de Benín, Ministerio de Relaciones Exteriores, Integración Africana, Comunidad Francófona y de Benineses en el Extranjero, "Mot de Bienvenue".
123. Para un análisis de OWWA, véase Agunias y Ruiz, *Protecting overseas workers: lessons and cautions from the Philippines.*
124. Para un análisis de la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA), véase Dovelyn Rannveig Agunias, *Managing temporary migration: lessons from the Philippine model* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008), www.migrationpolicy.org/pubs/Insight_POEA_Oct07.pdf.
125. Departamento Filipino de Asuntos Exteriores, "Office of the Undersecretary for Migrant Workers' Affairs", www.dfa.gov.ph.
126. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, "Guía práctica para el viajero mexicano", http://guiadelviajero.sre.gob.mx.
127. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, "Qué es el IME?" www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=353&lang=es.
128. Cano y Délano, "The Institute of Mexicans Abroad: the day after . . . after 156 years".
129. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Oficina de los Chilenos en el Exterior, "Chilenos en el exterior", www.gobiernodechile.cl/chilenos_exterior/index.asp.
130. Ministerio de Relaciones Exteriores de Etiopía, Dirección General para Asuntos de los Expatriados Etíopes, "About us", www.mfa.gov.et.
131. Gobierno de Sierra Leona, Oficina para la Diáspora, "About us", www.diasporaaffairs.gov.sl/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=2.
132. Ministerio de Asuntos Exteriores de India, División de Indios No Residentes y Personas de Origen Indio, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora, other diasporas*, 313; Gobierno Central Popular de la República Popular de China, "The State Council"; Gobierno Central Popular de la República Popular de China, "Administrative Offices under the State Council".
133. Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), "¿Qué es el Consejo Nacional?" www.ime.gob.mx.
134. Olivia Mora, directora de comunicaciones, Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, correspondencia por correo electrónico con Aaron Terrazas del Migration Policy Institute, 10 de agosto de 2009. En los archivos de las autoras.
135. Ministerio de Asuntos Exteriores de India, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora*, 352.

136. Véase por ejemplo Rodolfo O. de la Garza y Briant Lindsay Lowell, eds., Sending money home: Hispanic remittances and community development (Lanham, MD: Rowman y Littlefield, 2002).
137. David Zweig y Chung Siu Fung, "Redefining the brain drain: China's diaspora option" (Documento de trabajo No. 1, Centro sobre las Relaciones Transnacionales de China, Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong), www.cctr.ust.hk/materials/working_papers/WorkingPaper1.pdf.
138. Ministerio de Asuntos Exteriores de India, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora*, 314.
139. Departamento para Asuntos de Keralitas No Residentes, "Schemes", www.norka.gov.in/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=29.
140. Gobierno de Guyarat, División de Indios No Residentes, "Activities", www.nri.gujarat.gov.in/activities-nri-division-1.htm.
141. Gobierno de México, Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes, "Quiénes somos?" www.conofam.org.mx. Los estados son: Aguascalientes, Michoacán, Baja California, Morelos, Campeche, Nayarit, Chiapas, Nuevo León, Chihuahua, Oaxaca, Coahuila, Puebla, Colima, Querétaro, Distrito Federal, San Luis Potosí, Durango, Sonora, México, Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.
142. OIM, *Results of the survey "Engaging diasporas as agents of development*" (Ginebra: OIM, s/f), www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/research/Diaspora%20questionnaire%20analysis.pdf.
143. Embajada de la República Dominicana en Estados Unidos, "Other consular services", www.domrep.org/other_c.html.
144. Embajada de India en Abu Dhabi, "Home", www.indembassyuae.org; Benito Valeriano, Cónsul General de Filipinas en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, entrevista realizada por la autora, 23 de junio de 2009.
145. Alta Comisión de Bangladesh en India, "Events in the High Commission", www.bhcdelhi.org.
146. Embajada de Pakistán en Estados Unidos, "Education", www.embassyofpakistanusa.org/Education_1.php.
147. Embajada de Marruecos en Francia, "Etudier en France", http://www.amb-maroc.fr/.
148. Suhas L. Ketkar y Dilip Ratha, "Development finance via diaspora bonds: track record and potential" (Ponencia presentada en la Conferencia sobre Migración y Desarrollo, Banco Mundial, 23 de mayo de 2007), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1100792545130/Diasporabonds.pdf.

149. Embajada de Etiopía en Estados Unidos, "EEPCO Millennium Bond", www.ethiopianembassy.org/PDF/MillenniumBond.pdf.
150. Archibold, "Mexico's vital link to the United States: 47 consulates"; *Idaho Statesman*, "Public invited to open house for Idaho's first Mexican consulate".
151. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Consulados de México en el Exterior", www.sre.gob.mx/index.php/representaciones/consulados-de-mexico-en-el-exterior.
152. GMA News TV, "DFA opens consulate in Macau", 16 de septiembre de 2008; Entrevista a Borje 17 de julio de 2009.
153. República de Filipinas, Departamento de Asuntos Exteriores, "Philippine Embassies and Consulates General", http://dfa.gov.ph/main/index.php/about-the-dfa/rp-embassies-consulates-a-rcos/phl-embassies-and-consulates-general.
154. Ministerio de Asuntos Exteriores de Etiopía, "Achievements", www.mfa.gov.et.
155. Cano y Délano, "The Institute of Mexicans Abroad", 26.
156. Laurie A. Brand, "States and their expatriates: explaining the development of Tunisian and Moroccan emigration-related institutions" (Documento de trabajo 52, Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, San Diego, mayo de 2002): 14–15, http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/07/wrkg52.pdf.
157. Ministerio de los Malíes en el Extranjero e Integración Africana, "Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME)", www.maliens-exterieur.gouv.ml.
158. IME, "CCIME 2006-2008", www.ime.gob.mx/ccime/ccime_06_08.htm.
159. Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior, "Objetivos", www.condex.gob.do/condex.
160. Ministerio de Asuntos Exteriores de India, *Report of the High-Level Committee on the Indian Diaspora.*
161. Agustín Escobar Latapí y Eric Janssen, "Migration, the diaspora and development: the case of Mexico" (Documento de discusión DP/167/2006, Decent Work Research Programme, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 2006), 19, www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp16706.pdf.
162. A. A. Mohamoud, *The contribution of African diaspora to policy dialogue* (Amsterdam: African Diaspora Policy Center, 2007): 40, www.diaspora-centre.org/DOCS/Migration_Developm.pdf.
163. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices* (Ginebra: ICMPD y OIM, 2010), http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=582.

164. Entrevista a Edwin Paraison, Ministerio para los Haitianos en el Exterior, entrevista telefónica realizada por Aaron Terrazas, 19 de agosto de 2011. En los archivos de las autoras.
165. Aisa Telalovic, experto asociado principal, Departamento de la Diáspora, Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, Bosnia y Herzogovina, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
166. Nicolas, respuesta al Cuestionario, Parte II.
167. Dovelyn Rannveig Agunias, "Engaging diasporas for development" (documento de discusión, Migration Policy Institute, Washington, DC, 2008).
168. OIM, *The MIDA experience and beyond.*
169. Horst et al., *Participation of diasporas in peacebuilding and development.*
170. Felix Birihanyuma, Dirección para la Diáspora, Burundi, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011; Hanna Simon, Departamento para los Eritreos en el Extranjero, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
171. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
172. María Machado, Consulado de Uruguay, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
173. Global Property Guide, "Country Profiles", www.globalpropertyguide.com.
174. Agunias, "Institutionalizing diaspora engagement".
175. Simon, respuesta al Cuestionario, Parte II.
176. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
177. Javier de León, IME, México; César Vallejo, Colombia Nos Une, Colombia; Felix Birihanyuma, Dirección para la Diáspora, Burundi; Lorena Herrera, Secretariado Nacional para los Migrantes, Ecuador; Sylvia Wohlers De Meie, Ministerio de Relaciones Exteriores, Guatemala; Soifoni Abdoul Karim, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación con la Diáspora, Comoras; Imelda Nicolas, CFO, Filipinas; y María Machado, Consulado de Uruguay; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
178. Véase Talent Corp Malaysia website, www.talentcorp.com.my.
179. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
180. Ibid.
181. Vallejo; Birihanyuma; Herrera; Tesfaye Wolde, Dirección General para la Participación de la Diáspora, Etiopía; y Ousman Nacambo, Consejo de los Burkinabeses en el Exterior, Burkina Faso; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM 2011.
182. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
183. Telalovic y Fritschi; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.

184. De León; Birihanyuma; Wolde; Yvon Resplandy, Agencia para el Desarrollo Internacional, Estados Unidos; y Ronald Tave, Departamento de Immigración y Estado Civil, gobierno de Seychelles; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
185. Newland, *Diasporas: new partners in global development policy.*
186. Johanna Avato, Johannes Koettl y Rachel Sabates-Wheeler, "Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants" (Documento de discusión sobre Protección Social No. 0909, Banco Mundial, Washington, mayo de 2009).
187. Ibid.
188. Entrevista a Aisa Telalovic, Departamento para la Diaspora, Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados, Bosnia y Herzegovina, entrevista telefónica realizada por la autora, 26 de abril de 2011. En los archivos de las autoras.
189. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
190. De León, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
191. Entrevista a Ousman Nacambo, secretario permanente, Consejo de los Burkinabeses en el Exterior, entrevista telefónica realizada por Mariam Traore, 30 de mayo de 2011. En los archivos de las autoras.
192. Resplandy; Birihanyuma; Herrera; Machado; Tave; Karim; José Hernández, Dirección General de Protección de Españoles en el Extranjero; Aho Rebas, Ministerio de Educación e Investigación, Estonia; Alta Comisión para la Inmigración y el Diálogo Intercultural; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
193. ICMPD y OIM, *Inventory of institutional capacities and practices.*
194. Ibid.
195. Machado, respuesta al Cuestionario, Parte II.
196. IDEA Internacional, *Voting from abroad: the International IDEA handbook* (Estocolmo: Trydells Tryckeri, 2006).
197. Simon, respuesta al Cuestionario, Parte II.
198. IDEA Internacional, *Voting from abroad: the International IDEA handbook.*
199. IDEA Internacional, *A preview of the forthcoming International IDEA handbook on external voting* (Estocolmo: Trydells Tryckeri, 2006).
200. Entrevista a Nicolas, 8 de agosto de 2011.
201. Machado, respuesta al Cuestionario, Parte II.
202. IDEA Internacional, *Voting from abroad: the International IDEA handbook.*
203. Ibid.
204. Machado, respuesta al Cuestionario, Parte II.
205. IDEA Internacional, *Voting from abroad: the International IDEA handbook.*

206. Sanket Mohapatra, Dilip Ratha y Ani Silwal, "Outlook for remittance flows 2011-2013" (Migration and Development Brief 16, Banco Mundial, Unidad de Migración y Remesas, 2011), http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf.
207. MPI, "Global remittances guide" (basada en la información brindada por el Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo del Banco Mundial), www.migrationinformation.org/datahub/remittances.cfm.
208. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Sending money home: a scorecard for the remittance industry" (mimeo, Washington, DC, 12 de mayo de 2006), www.iadb.org/news/docs/BoletinRemesas_e.pdf.
209. Remesamex, "Calculadora de envíos de dinero", http://portalif.condusef.gob.mx:8060/Remesamex/home.jsp; Javier de León, IME, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM 2011.
210. IntEnt, "Geld overmaken naar het buitenland", www.geldnaarhuis.nl; Sander Werrie, División de Migración Internacional y Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM 2011.
211. GeldtransFair.de, "Über GeldtransFAIR.de", www.geldtransfair.de.
212. La tasa de cambio fue de 1 franco = 0,00205026 dólar EE.UU.
213. Entrevista a Ousman Nacambo por Mariam Traore, 30 de mayo de 2011.
214. Karolina Novinscak, "Demand for financial services from banks in Serbia among Serbian migrants in Germany" (documento de discusión, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2009), http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-demand-financial-services-from-serbian-migrants-2009.pdf.
215. Resplandy, respuesta al Cuestionario, Parte II.
216. La tasa de cambio fue de 1 dólar EE.UU. = 40 pesos filipinos.
217. Ngozi Okonjo-Iweala y Dilip Ratha, "Homeward bound", *The New York Times*, 11 de marzo de 2011, www.nytimes.com/2011/03/12/opinion/12ratha.html?_r=1.
218. La sobrecolateralización es una forma de mejorar el crédito interno en donde el valor total de los activos de la cartera de referencia (tales como bonos, préstamos o remesas) es mayor que el valor total de los títulos emitidos a los inversionistas. Una colateralización del 2% significaría que 2% de los activos sensibles de crédito deben quedar impagos incluso antes de que se viole el nivel (más bajo) del capital de los activos financieros, lo que constituye una protección adicional a la subordinación de los valores.

219. Para ejemplos de una variedad de transacciones de titularización, véase International Financial Corporation (IFC), "Structured and securitized products: a pioneer in structured transactions", www.ifc.org/ifcext/treasury.nsf/AttachmentsByTitle/SF_A+pioneer+in+structured+transactions/$FILE/Pioneer.pdf.
220. Dilip Ratha y Suhas Ketkar, "New paths to funding: when financing is scarce, developing countries may try innovative approaches to raise capital", *Finance and Development*, junio de 2009; Dilip Ratha y Sanket Mohapatra, "Increasing the Macroeconomic impact of remittances on development" (nota preparada para el Evento sobre Remesas del G8 Ampliado, Berlín, 28-30 de noviembre de 2007), www.dilipratha.com/index_files/G8Berlin.pdf.
221. Gobierno de Nepal, Ministerio de Finanzas y el Banco Asiático de Desarrollo, *Final report: channeling remittance through diaspora bonds: opportunities for development financing* (Nueva Delhi: Infrastructure Professionals Enterprise [P] Ltd., 2010), www.mof.gov.np/economic_policy/pdf_2/Diaspora_Bonds.pdf.
222. Ratha y Ketkar, "New paths to funding".
223. Ibid.
224. Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro.*
225. Ibid.
226. Ibid.
227. Juan Bucheanu, especialista principal Sector Financiero, Banco Mundial, entrevista con MPI, Washington, DC, 24 de enero de 2008; Javier Gavito, director ejecutivo, Sociedad Hipotecaria Federal, entrevista telefónica con MPI, 14 de enero de 2008.
228. Notas de la autora durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre Financiación de Viviendas y Remesas en el BID, 14 de febrero de 2008.
229. Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro.*
230. Ibid.
231. Ibid.
232. Ibid.
233. Ibid.
234. Ibid.
235. Richard Cambridge, "Diaspora investments in developing countries" (presentación en Fostering Diaspora Investment in Developing Countries, USAID Mini Series on Diasporas, Washington DC, 18 de agosto de 2011).
236. Banco de Bangkok, "Supporting your business", www.bangkokbank.com/Bangkok%20Bank/Business%20Banking/SMEs/Pages/default.aspx.

237. Telalovic, respuesta al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
238. MIDEO, "Migration et developpement economique dans la region l'oriental".
239. Ibid.
240. Pollack, "ChileGlobal — talent network for innovation".
241. Horst et al., *Participation of diasporas in peacebuilding and development.*
242. IntEnt, "IntEnt, a bridging programme for SME's".
243. Otra oportunidad similar para competir por financiación fue la Centro para el Desafío en Inversiones de la Diáspora Haitiana, patrocinada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ofrecía subvenciones de hasta 100.000 dólares EE.UU. a miembros de la diáspora haitiana para realizar actividades comerciales sostenibles en Haití. Por más información, véase USAID, "USAID sponsored haitian diaspora investment challenge facility", (hoja de datos, 26 de septiembre de 2008).
244. Para obtener una lista de los ganadores y de sus respectivos conceptos de negocios, véase USAID, "About ADM", www.diasporamarketplace.org/about-adm.
245. Newland y Tanaka, *Mobilizing diaspora entrepreneurship for development*; IntEnt, *Annual Report 2009*.
246. USAID, "USAID and Western Union to launch second African Diaspora Marketplace", (comunicado de prensa, 17 de mayo de 2011).
247. Development Marketplace for African Diasporas in Europe (D-MADE), "Promoting development investment projects and innovative entrepreneurial activities in Africa".
248. D-MADE, "Bank and development partners support Europe-based African diaspora business ventures", (comunicado de prensa, 24 de junio de 2008).
249. D-MADE, "Frequently asked questions about D-MADE".
250. El Cucayo, "Fondo Concursable 'El Cucayo': Convocatoria 2011".
251. Ministerio de Absorción e Inmigración, "Business and tax concessions".
252. El monto máximo de los préstamos del Fondo de Asistencia a Pequeñas Empresas con Garantía Estatal es de NIS 500.000 (134.000 dólares EE.UU.) y los del Fondo para el Inmigrante Cuentapropista es de NIS 100.000 (268.000 dólares EE.UU.). Tasa de cambio: 1 NIS= 0,267183 dólares EE.UU.
253. Ministerio de Absorción e Inmigración, "Fund for the Self-Employed Immigrant".
254. Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, Cuarto *Informe Trimestral 2010 H. Cámara de Diputados: Programas de subsidios del ramo administrativo 20 Desarrollo Social*, enero de 2011.

255. Ibid.
256. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ; luego renombrado GIZ), *The Ghanaian diaspora in Germany: its contribution to development in Ghana* (Bonn, Alemania: GTZ, 2009), http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-ghanaian-diaspora-2009.pdf.
257. GTZ, *Cooperating with diaspora communities: guidelines for practice* (Bonn, Alemania: GTZ, 2010), http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/giz2011-en-leitfaden-diasporagemeinschaften.pdf.
258. GTZ, *Shedding a little light* (Bonn, Alemania: GTZ, 2010), http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/gtz2010-en-diaspora.pdf.
259. GTZ, *Girls with an education* (Bonn, Alemania: GTZ, 2010).
260. Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro.*
261. Pollack, "ChileGlobal — Talent Network for Innovation".
262. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program for International Organization for Migration and the European Commission*, 33.
263. Devesh Kapur, "Diasporas and technology transfer", *Journal of Human Development 2*, No. 2 (2001): 265.
264. Newland y Tanaka, *Mobilizing diaspora entrepreneurship for development.*
265. Canadian University Service Overseas y Voluntary Service Overseas Canada (CUSO-VSO), "Diaspora volunteering".
266. Entrevista a Hanna Simon, directora general, Departamento de los Eritreos en el Extranjero, entrevista realizada por Mariam Traore, 28 de abril de 2011.
267. Dovelyn Rannveig Agunias, "Engaging diasporas for development"; Robert Wade, "A new-old approach to industrial-cum-immigration policy" (Institute for Development Studies Working Paper No. 13, 2001): 15–16.
268. Luo Keren, Fei Guo y Huang Ping, "China: government policies and emerging trends of reversal of the brain drain", in *Return migration in the Asia Pacific*, eds. Robyn Iredale, Fei Guo y Santi Rozario (Cheltenham, UK y Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2003).
269. Elizabeth Thomas-Hope, "Return migration to Jamaica and its development potential", *International Migration 37*, No. 1 (1999): 199.
270. Adela Pellegrino, "Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay", (Ginebra: Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo, 2003).
271. Ibid.
272. Entrevista a Pozzi, agosto de 2011.

273. Entrevista a Noppawan Tanpipat, director, Reverse Brain Drain, por Dovelyn Agunias, citado en Dovelyn Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community" en *Skills and technology absorption in Mauritius,* ed., Giuseppi Iarossi (Washington, DC: Banco Mundial, de próxima publicación).
274. Oficina del Inspector General de la OIM, Evaluation of the *MIDA Italy Project* (Ginebra: OIM, 2005).
275. Entrevista a Frantz S. Celestin, oficial de proyecto, OIM, por Dovelyn Agunias, citado en Dovelyn Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community".
276. OIM, *The MIDA experience and beyond*; Tamara Keating, jefa de unidad, OIM, correspondencia por correo electrónico con la autora, 25 de octubre de 2011. En los archivos de la autora.
277. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
278. Ibid.
279. Ibid.
280. Ibid.
281. Oficina del Inspector General de la OIM, Evaluation of the MIDA Italy Project.
282. OIM, *The MIDA experience and beyond.*
283. Ibid.
284. Ibid.
285. Tamara Keating, OIM, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
286. L. Long y K. Mensah, *MIDA Ghana Health Project Evaluation: London, Netherlands and Accra* (Accra: OIM, 2007).
287. OIM, *The MIDA experience and beyond.*
288. Entrevista a Sander Werrie, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, mayo de 2011.
289. M.K.D. Rao, "Gauging success of a project: a case study of the TOKTEN-India Umbrella Project", *Research Evaluation* 15 (3), 175-86; Aaron Terrazas, *Connected through service: Diaspora volunteers and global development* (Washington, DC: MPI, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-volunteers.pdf.
290. Terrazas, *Connected through service.*
291. Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania, "Returning experts programme", www.zav-reintegration.de/default.asp?lng_main=en.
292. Centro para las Migraciones Internacionales y el Desarrollo, "It's people that make a difference", (folleto, enero de 2011), www.cimonline.de/documents/CIM-Flyer-prf-en.pdf.
293. Hongxing Cai, "The Chinese knowledge diaspora in the development of Chinese research universities" (presentación de PowerPoint en la Conferencia Internacional sobre Diáspora y Desarrollo, 13-14 de Julio de 2009, Washington, DC).

294. Entrevista a Pozzi, agosto de 2011.
295. Hoetjes, "Trends and issues in municipal twinning from the Netherlands".
296. Edith van Ewijk y Isa Baud, "Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands: knowledge exchange and mutuality", *Habitat International*, Vol. 33 (2): 218-26.
297. Ibid.
298. Ibid.
299. Ibid.
300. Entrevista a Rebeccah Bardach por Dovelyn Agunias, citado en Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community".
301. The Jewish Agency, "About Us", www.jewishagency.org/JewishAgency/English/About.
302. Nicolas, CFO; Machado, Consulado de Uruguay; Vallejo, Colombia Nos Une; Birihanyuma, Dirección de la Diáspora de Burundi; Rebas, Ministerio de Educación e Investigación, Estonia; Herrera, Secretariado Nacional para los Migrantes, Ecuador; Fritschi, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; Attila Kocsis, secretario de Estado para las comunidades húngaras en el exterior, Hungría; Lyubomir Dryanovsky, Agencia Nacional de Empleo, Bulgaria; respuestas al Cuestionario, Parte II, MPI y OIM, 2011.
303. Kristof Tamas, "Diaspora relations and return", manuscrito inédito remitido a la OIM, 2007. Véase también Gabriela Tejada Guerrero y Jean Claude Bolay, "Enhancing development through knowledge circulation: a different view of the migration of highly skilled Mexicans", *Global Migration Perspectives* No. 51, Global Commission on International Migration, noviembre de 2005; Jean-Baptiste Meyer y Mercy Brown, "Scientific diasporas: a new approach to the brain drain" (documento preparado para la Conferencia Mundial de la Ciencia, UNESCO-ICSU, Budapest, Hungría, 26 de junio-1 de julio, 1999).
304. F. Chaparro, H. Jaramillo y V. Quintero, "Role of diaspora in facilitating participation in global knowledge networks: lessons of Red Caldas in Colombia" (informe preparado para el Programa Conocimiento para el Desarrollo del Banco Mundial, Bogotá, Colombia, diciembre de 2004).
305. Kristian Thorn y Lauritz B. Holm-Nielsen, "International mobility of researchers and scientists: policy options for turning a drain into a gain" (documento de investigación UNU-WIDER No. 2006/83, Helsinki, Finlandia), http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-83/; Chaparro, Jaramillo y Quintero, "Role of diaspora in facilitating

participation in global knowledge networks: lessons of Red Caldas in Colombia".
306. Dovelyn Rannveig Agunias, *Remittances and development: trends, impacts, and policy options: a review of the literature* (Washington, DC: MPI, 2006), www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf.
307. Vallejo, respuesta al Cuestionario, Parte II.
308. Entrevista a Telalovic, abril de 2011.
309. Entrevista a Nicole Paterno, Brain Gain Network, entrevista telefónica realizada por la autora, 5 de agosto de 2011. En los archivos de las autoras.
310. B & M Development Consultants, *Terminal evaluation of Return of Qualified African Nationals (RQAN)* (informe de evaluación remitido al Ministerio de Desarrollo Económico y Cooperación y OIM, Addis Ababa, 2000).
311. TRANSTEC, *Final external evaluation of the Return of Qualified African Nationals, Phase 3*, remitido a la Comisión Europea en 2000, citado en OIM, The MIDA experience and beyond.
312. Ibid.
313. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
314. Entrevista a Sander Werrie, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, mayo de 2011.
315. R. D. Wanigaratne, *An evaluation of transfer of technology through expatriate national (TOKTEN) program* (Colombo, Sri Lanka: PNUD, 2006), http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1863.
316. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
317. Entrevista a Carlos González Gutiérrez por Dovelyn Agunias, citado en Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community".
318. OIM, *The MIDA experience and beyond.*
319. Sebastiano Ceschi y Andrea Stocchiero, "Partnership initiatives for co-development: Ghanaian and Senegalese immigrants and CeSPI-IOM research-action" (documento de estrategia para el proyecto MIDA Ghana-Senegal, OIM y el Centro de Estudios de Política Internacional, 2006), www.cespi.it/Prog%20MIDA/strategy%20paper%20English.pdf.
320. Ibid.
321. Ibid.
322. Ibid.
323. OIM, *Final report and evaluation of the "Return and reintegration of qualified Jamaican nationals, Phase II" project* (Washington: OIM, 2000).

324. OIM, Oficina del Inspector General, *Evaluation of the Migration for Development in Africa (MIDA) Initiative as an illustration of IOM's approach to making migration work for development* (Ginebra: OIM, 2007).
325. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
326. Ibid.
327. Ibid.
328. Ibid.
329. Katim S. Touray, *Final evaluation of the support project to the implementation of the Rwanda TOKTEN Volunteer Program* (Kigali, Rwanda: PNUD, 2008), http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=1814.
330. OIM, *Final report and evaluation of the "Return and reintegration of qualified Jamaican nationals, Phase II" Project*; entrevista a Celestin, citado en Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community;" OIM, División de Evaluación de Programas, Evaluación final interna del proyecto "Retorno y reintegración de personal calificado para promover la reconstrucción económica y el desarollo de Nicaragua" (Managua, Nicaragua: OIM, 1995).
331. Keating, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
332. OIM, *The MIDA experience and beyond.*
333. Ibid.
334. OIM, *Final report and evaluation of the "Return and reintegration of qualified Jamaican nationals, Phase II" project.*
335. B & M Development Consultants, *Terminal evaluation of Return of Qualified African Nationals (RQAN).*
336. Entrevista a Ana Carillo por Dovelyn Agunias, citado en Agunias, "Engaging the Mauritian diaspora: lessons from the international community".
337. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
338. Keating, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
339. Long y Mensah, *MIDA Ghana health project evaluation: London, Netherlands and Accra.*
340. Keating, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
341. Cai, "The Chinese knowledge diaspora in the development of Chinese research universities".
342. Long y Mensah, *MIDA Ghana Health Project evaluation: London, Netherlands and Accra; Altai Consulting, An evaluation of the EU-RQA program; Touray, Final evaluation of the support project to the implementation of the Rwanda TOKTEN Volunteer Program.*

343. OIM, Oficina del Inspector General, *Evaluation of the MIDA Italy Project.*
344. Ibid.
345. Ibid.
346. Ibid.
347. Keating, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
348. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
349. Ibid.
350. OIM, The MIDA experience and beyond.
351. Ibid; Keating, correspondencia por correo electrónico con la autora, octubre de 2011.
352. Altai Consulting, *An evaluation of the EU-RQA program.*
353. Ibid., 25.
354. Ibid.
355. Ibid.
356. Ibid.
357. IOM, *The MIDA experience and beyond.*
358. Olga Sulla, "Philanthropic foundations and their role in international development assistance" (Banco Mundial, International Finance Briefing Note No. 3, 27 de febrero de 2007), http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/BackgrounderFoundations).pdf.
359. Kathleen Newland, Aaron Terrazas y Roberto Munster, *Diaspora philanthropy: private giving and public policy* (Washington, DC: MPI, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-philanthropy.pdf.
360. The Giving Pledge, http://givingpledge.org.
361. Paul K. Piff, Michael W. Kraus, Stéphane Côté, Bonnie Hayden Cheng y Dacher Keltner, "Having less, giving more: the influence of social class on prosocial behavior", *Journal of Personality and Social Psychology* 99, No. 2 (agosto de 2010) citado en *The Economist*, "The rich are different from you and me", 29 de julio de 2010.
362. "Dado Banatao success story", www.millionaireacts.com/1258/dado-banatao-success-story.html.
363. Diaspora Matters, "Examples of global diaspora philanthropy organizations".
364. Fundación Brasil, "Overview", www.brazilfoundation.org/english/about-us/overview.php.
365. Give2Asia, "Our history", http://give2asia.org/history.
366. PhilDev, "About us".
367. PhilDev, "GILAS celebrates 3,000 schools connection!" (comunicado de prensa, 13 de diciembre de 2010).
368. Philippine Development Foundation, Annual Report 2010.
369. Fundación Hariri, "Education", www.hfusa.org/?page_id=21.

370. Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), "El Programa IME Becas" (Boletín Mexicanos en el Exterior, junio de 2008), www.ime.gob.mx/noticias/boletines_tematicos/ime_becas.pdf.
371. Laglagaron, *Protection through integration: The Mexican Government's efforts to aid migrants in the United States.*
372. Mina Mashayekhi, "Contribution of migrants to development: trade, investment and development linkages" (presentación de PowerPoint ante la Reunión Ad-Hoc de Expertos de la UNCTAD sobre la Contribución de los Migrantes al Desarrollo: Comercio, Inversiones y Desarrollo, llevada a cabo en Ginebra, 29de julio de 2009), www.unctad.org/en/docs/emditctncd_01_en.pdf.
373. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto informe trimestral 2010 H. Cámara de Diputados: Programas de subsidios del ramo administrativo 20 Desarrollo Social*, enero de 2011.
374. Ibid.
375. Ibid.
376. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Informe de la evaluación específica de desempeño: Programa 3 x 1 para Migrantes"; SEDESOL, Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento, *Cuarto informe trimestral 2010.*
377. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), "Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, PATI", 21 de septiembre de 2010, www.fisdl.gob.sv/temas/programa-de-apoyo-temporal-al-ingreso-pati.html; Sarah Gammage, "El Salvador, despite end to civil war, emigration continues", Migration Information Source, julio de 2007, www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=636.
378. Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Pacto Mundial para el Empleo: Estudio nacional (El Salvador)* (Ginebra: OIT, 2011) www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_152198.pdf.
379. Ibid; FISDL, *Memoria de Labores 2010* (San Salvador, El Salvador: FISDL, 2010), www.fisdl.gob.sv/especiales/memorias_de_labores/2010/.
380. GTZ, *The Ghanaian diaspora in Germany: its contribution to development in Ghana*, 2009, http://www.giz.de/Themen/en/dokumente/en-ghanaian-diaspora-2009.pdf.
381. Ibid.
382. Deutsch-Marrokanisches Kompetenznetzwerk (DMK), "Platform for technology transfer and capacity building", (Presentación de Powerpoint presentada en Bruselas, 25-26 de febrero de 2010).
383. Armando Guadarrama, *Develop your world: case studies* (Nueva York: Hispanics in Philanthropy, 2011), http://www.hiponline.org/storage/documents/transnational_diaspora_casestudies_en.pdf.
384. Hispanics in Philanthropy (HIP), "Transnational", www.hiponline.org.

385. HIP, “About the program”, http://hiponline.org.
386. Por explicaciones más detalladas sobre estos y otros proyectos apoyados por el programa Promoting Diaspora Support for Local Productive Initiatives in Latin America, véase Guadarrama, Develop your world; David Myhre, *Opportunities and challenges facing diaspora-inclusive productive initiatives in Latin America: a report for the Multilateral Investment Fund Inter-American Development Bank* (San Francisco: HIP, 2011), http://www.hiponline.org/storage/documents/Myhre_HIP_Report_June2011.pdf.
387. Hall, Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro.
388. Ibid.
389. Ibid.
390. Newland, Terrazas y Munster, *Diaspora philanthropy.*
391. Hall, *Diez años de innovación en remesas: Lecciones aprendidas y modelos para el futuro.*
392. Ibid.
393. Ibid.
394. Aaron Terrazas, *Diaspora investment in developing and emerging country capital markets: patterns and prospects* (Washington, DC: MPI, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-markets.pdf.
395. Christian Dustmann y Josep Mestres, “Savings, asset holdings and temporary migration” (documento de discusión No. 05/10, Centre for Research and Analysis of Migration, 2010), www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_05_10.pdf.
396. Terrazas, *Diaspora investment in developing and emerging country capital markets.*
397. Banco Nacional de Etiopía, “Directive No. FXD/31/2006 Amendment to Directive No. FXD/25/2004 Establishment and operation of foreign currency account for non-resident Ethiopians and non-resident Ethiopian origin”, http://www.mfa.gov.et/.
398. Banco Central de la República de Turquía, “Information on the foreign currency deposit accounts with credit letter and super FX accounts opened with our bank”, www.tcmb.gov.tr/iscidvz/iscidozengyeni.htm.
399. Terrazas, *Diaspora investment in emerging and developing country capital markets.*
400. Ibid.
401. J.S. Birks y C.A. Sinclair, “Human capital on the Nile: development and migration in the Arab Republic of Egypt and the Democratic Republic of the Sudan” (OIT Programa Mundial de Empleo, documento de trabajo 2–26/WP 27 de mayo de 1978); Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico de Ghana, “Golden Jubilee Savings Bond”, www.mofep.gov.gh/gj_bond.htm; Suhas L. Ketkar y Dilip Ratha,

"Diaspora bonds: tapping the diaspora during difficult times", *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, Vol. 1, No. 2 (2010) 251–263, http://siteresources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/Ketkar-Ratha.pdf; Suhas Ketkar y Dilip Ratha, *Development finance via diaspora bonds: track record and potential* (documento presentado ante la Conferencia sobre Migración y Desarrollo del Banco Mundial, Washington, DC, 23 de mayo de 2007), http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1100792545130/Diasporabonds.pdf; Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General de Asuntos de la Diáspora, Información Básica para los Etíopes de la Diáspora (Adis Abeba, Etiopía: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2011), www.mfa.gov.et; Terrazas, *Diaspora investment in developing and emerging country capital markets*.

402. *The Economist*, "Milking migrants: how poor countries can tap emigrants' savings", The Economist, 20 de agosto de 2011, www.economist.com/node/21526324.
403. Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico de Ghana, "Golden Jubilee Savings Bond (Summary)".
404. Agencia de Noticias Ghana, "Jubilee Bond offer fails to meet target", 14 de septiembre de 2011, http://business.myjoyonline.com/pages/news/200808/19417.php.
405. Corporación para el Desarrollo de Israel, "Building a modern nation".
406. Diaspora Matters, "What countries have done this well?" 16 de mayo de 2011.
407. *Daily Ethiopia*, "Forex bonds floated for diaspora", 18 de agosto de 2011, www.dailyethiopia.com/index.php?aid=1012.
408. Sonia Plaza, "Ethiopia's new diaspora bond: will it be successful this time?" Banco Mundial People Move blog, 23 de agosto de 2011, http://blogs.worldbank.org/peoplemove/node/1387.
409. Home Development Mutual Fund, "Who should register with the Pag-IBIG Fund as members?".
410. Romi Bhatia, "Linking remittances to housing microfinance", (PowerPoint presentado en Washington, DC, febrero de 2008).
411. Microfinance International Corporation (MFIC), "MFIC enters in strategic relationship with Fedecredito to jointly serve Salvadoran transnational families", 19 de abril de 2010, www.mfi-corp.com/index.php/en/fedecredito-2010.html.
412. Diaspora Matters, "Key factors for success".
413. Suhas Ketkar y Dilip Ratha, eds. 2009. *Innovative finance for development* (Washington DC: Banco Mundial, 2009).
414. Aaron Terrazas, *Diaspora investment in developing and emerging country capital markets: patterns and prospects* (Washington DC: Migration Policy Institute, 2010).

415. Dilip Ratha, “Diaspora bonds for development financing during a crisis”, Banco Mundial, 25 de octubre de 2010, http://blogs.worldbank.org/peoplemove/node/1303.
416. Bhatia, “Linking remittances to housing microfinance”.
417. Organización Mundial de Turismo (UNWTO), “UNWTO presents overview of international tourism in 2010”, junio de 2011, http://media.unwto.org/en/news/2011-06-29/unwto-presents-overview-international-tourism-2010.
418. UNWTO, “International tourism maintains momentum despite challenges” (comunicado de prensa, 30 de junio de 2011), http://media.unwto.org/en/press-release/2011-06-30/international-tourism-maintains-momentum-despite-challenges.
419. UNWTO, *UNWTO Tourism Highlights 2011 Edition* (Madrid: UNWTO, 2011), http://mkt.unwto.org/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights11enhr_1.pdf.
420. Ibid.
421. Ibid.
422. Entrevista a Hanna Simon, Departamento de Eritreos en el Exterior, abril de 2011.
423. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Tables: Number of world heritage properties by region”, http://whc.unesco.org/en/list/stat#s1.
424. Discover Ireland, “Tracing your ancestry: go back to your roots with an exceptional voyage of self-discovery”, www.discoverireland.com/us/ireland-things-to-see-and-do/culture-and-sights/trace-your-ancestry/.
425. Ancestral Scotland, “Research your roots”, www.ancestralscotland.com/research-your-roots/.
426. Ministerio de Asuntos Indios de Ultramar, “Tracing the roots”, http://moia.gov.in; Fundación Bihar “Trace your roots”, http://biharfoundation.in; Jayanth Jacob, “With Bihar & UP, MOIA sets out to trace PIO roots”, The Indian Express, abril de 2006, www.overseasindian.in.
427. UNESCO, “Cultural tourism and the African Diaspora Heritage Trail”, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=43075&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html; UNESCO, “African Diaspora Heritage Trail Conference 2006: Linking our futures”, http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=31848&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
428. Desarrollo Económico y Social, *Homecoming Scotland 2009 Economic Impact: Report for Homecoming Scotland* (Glasgow, Scotland: Ekos Ltd., 2010), www.homecomingscotland2009.com/Repository/review/Homecoming_Scotland_2009_Economic_Impact.pdf.
429. Ibid.

430. Gobierno de Escocia. “Second Homecoming in 2014”, 25 de mayo de 2010, www.scotland.gov.uk/News/Releases/2010/05/25113855.
431. Kathleen Newland y Carylanna Taylor, *Heritage tourism and nostalgia trade: a diaspora niche in the development landscape* (Washington, DC: MPI, 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/diasporas-tradetourism.pdf; Mary Jordan, “Seeking answers with field trips in faith”, The Washington Post, 25 de junio de 2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/24/AR2007062401422.html.
432. Taglit-Birthright Israel, “About us”, www.birthrightisrael.com/site/PageServer?pagename=about_main.
433. Taglit-Birthright Israel, “Over 22,000 register for Taglit-Birthright Israel trips this winter” (comunicado de prensa, 25 de septiembre de 2011), www.birthrightisrael.com.
434. Ibid.
435. Leonard Saxe, Theodore Sasson, Shahar Hecht, Benjamin Phillips, Michelle Shain, Graham Wright y Charles Kadushin, *Jewish Futures Project: The impact of Taglit-Birthright Israel: 2010 update* (Waltham, MA: Maurice and Marilyn Cohen Center for Modern Jewish Studies, Universidad de Brandeis, 2011), www.brandeis.edu/cmjs/pdfs/jewish%20futures/Jewish.Futures.02.08.11.pdf.
436. Birthright Armenia, “Statistics”, www.birthrightarmenia.org/pages.php?al=statistics.
437. CFO, “Lakbay-Aral Program”, www.cfo.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=1332&Itemid=896.
438. Nepomak, “NDCP: basic info”, www.nepomak.org; Christos Karaolis, “NEPOMAK Diaspora engagement model”, 12 de mayo de 2011.
439. US Government Accountability Office, *Visa Waiver Program: DHS has implemented the Electronic System for Travel Authorization, but further steps needed to address potential program risks* GAO-11-335, www.gao.gov/new.items/d11335.pdf.
440. Unión Interparlamentaria, *Tourism and the imperatives of sustainable development: statement of the Committee for Sustainable Development endorsed by the Inter-Parliamentary Council at its 164th session (Brussels, 16 April 1999)*, www.ipu.org/cnl-e/164-trsm.htm; John Lyman, “Second EU/IMF Economic Bailout likely for Athens”, *Journal of Foreign Relations*, 7 de junio de 2011; Corthwright Marshall “The challenges facing the tourism industry in Antigua and Barbuda” (PowerPoint presentado por el director general de Turismo de Antigua, Ministerio de Turismo y Aviación Civil).

Acerca de las autoras

Dovelyn Rannveig Agunias es analista política del Instituto de Políticas Migratorias (Migration Policy Institute, MPI) y oficial de investigación regional de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Vive en Bangkok y se concentra en la región Asia-Pacífico. Sus áreas de especialización incluyen la migración temporal y circular (particularmente entre Asia y Medio Oriente), las políticas sobre diáspora y el nexo entre migración y desarrollo.

Entre sus publicaciones más recientes están: *Running in circles: progress and challenges in regulating recruitment of Filipino and Sri Lankan labor migrants to Jordan; Labor migration from the Colombo process countries (co-autora); Migration's middlemen: regulating recruitment agencies in the Philippines-UAE corridor; Closing the distance: how governments strengthen ties with their diasporas; y Guiding the invisible hand: making migration intermediaries work for development.*

Antes de integrarse al MPI y la OIM, Agunias fue becaria Edward Weintal en el Instituto para el Estudio de la Diplomacia (Institute for the Study of Diplomacy) en Washington, DC, además de trabajadora fabril y doméstica de medio tiempo en Reikiavik, Islandia. Agunias tiene una maestría con honores en Servicio Exterior por la Universidad de Georgetown, donde se enfocó en desarrollo internacional, y una licenciatura cum laude en Ciencias Políticas por la Universidad de Filipinas.

Kathleen Newland es cofundadora del MPI y directora de los programas Migrantes, Migración y Desarrollo, y Desarrollo y Protección Integral de los Refugiados. Su trabajo se enfoca en la relación entre migración y desarrollo, gobernanza y migración internacional, y protección de los refugiados.

Previamente integró la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (Carnegie Endowment for International Peace), donde fue asociada principal y luego codirectora del Programa Políticas de Migración Internacional (1994-2001). Integra la Junta Directiva del Comité Internacional de Rescate (International Rescue Committee) y es presidenta emérita de la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados (Women's Commission for Refugee Women and Children). También integra las Juntas Directivas de la Fundación Proceso de La Haya sobre Migrantes y Refugiados (The Hague Process on Migrants and Refugees) y Niños Necesitados de Defensa (Kids in Need of Defense, KIND).

Antes de integrarse al Programa de Migración de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional en 1994, Newland trabajó como consultora independiente para organismos como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el Banco Mundial y la oficina del Secretario General de Naciones Unidas. Entre 1988 y 1992 fue académica en la Escuela de Economía de Londres (London School of Economics). En ese tiempo también fue cofundadora (junto con Lord David Owen) y directora de Humanitas, un fideicomiso educativo dedicado a despertar conciencia sobre asuntos humanitarios internacionales. Entre 1982 y 1988 trabajó en la Universidad de Naciones Unidas en Tokio. Comenzó su carrera en el Instituto Worldwatch en 1974. Newland es graduada de la Universidad de Harvard y de la Escuela Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton, y realizó estudios adicionales de graduación en la Escuela de Economía de Londres.

Más investigaciones del MPI sobre la participación de la diáspora en: www.migrationpolicy.org/research/migration_development.php.

IOM • OIM

MIGRATION POLICY INSTITUTE

Organización Internacional para las Migraciones
17 Route des Morillons
CH-1211, Ginebra 19 Suiza
Tel.: +41.22.717 91 11 • Fax: +41.22.798 61 50
Correo electrónico: hq@iom.int • Internet: www.iom.int

Migration Policy Institute
1400 16th Street NW, Suite 300
Washington, DC 20036, United States
Tel.: +1.202.266 1940 • Internet: www.migrationpolicy.org/store

53000
9 789290 686590

30.00 dólares EE.UU.