

Introducción y visión general

Pocas dimensiones de la globalización suscitan tanta controversia como las migraciones internacionales. La circulación de las personas a través de las fronteras internacionales suscita menos consenso – entre los ciudadanos, los emigrantes, los sindicatos, los empleadores y las administraciones – que cualquier otro aspecto de la globalización. Desde cualquier punto de vista, la liberalización de la circulación transfronteriza de bienes y capitales, aunque también controvertida, está sustancialmente más avanzada que la libre circulación de personas.

Si bien las consecuencias de este fenómeno para las economías de los países de acogida, especialmente los países de la OCDE con altos ingresos, han generado numerosas publicaciones y debates, la atención prestada a las consecuencias positivas o negativas del fenómeno para los países de origen ha sido mucho menor. Este volumen de Perspectivas del Centro de Desarrollo, el primero de una serie de informes anuales que la OCDE dedicará a la coherencia de las políticas para el desarrollo y la seguridad humana, trata de remediar esta carencia. ¿Qué tipo de medidas se tiene que adoptar para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza en los países en desarrollo?

El presente estudio presenta dos ideas fundamentales. La primera es que los países pueden obtener beneficios – a menudo considerables – de la migración, beneficios que superan a las ganancias de los propios emigrantes. La segunda idea básica es que los flujos migratorios responden –aunque de manera imperfecta – a las políticas de los países de origen y de acogida. Combinando ambas ideas, se puede pensar que los responsables de la elaboración de las políticas públicas tanto en países de origen como de acogida pueden adoptar medidas que maximicen los beneficios y minimicen los riesgos asociados a la migración. En conclusión, la mayor colaboración entre los países de origen y de acogida permitiría una mejor gestión de los flujos migratorios de la que ambas partes – además de los emigrantes – podrían beneficiarse.

La presente publicación se basa en una evaluación crítica de las investigaciones realizadas sobre esta cuestión y se apoya en varios estudios de caso, regionales y nacionales, llevados a cabo conjuntamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE y una red mundial de expertos. El informe demuestra que las migraciones pueden ser un importante motor de progreso económico y social para los países de origen, pero que su contribución al desarrollo varía de una época a otra y de un país a otro. Estas migraciones contribuyen también al crecimiento y a la disminución de la pobreza a través de varios mecanismos como su efecto sobre la oferta laboral, la productividad y las remesas. La influencia relativa de estos factores varía dependiendo de la experiencia de cada país en materia migratoria. Una gestión más eficaz es ciertamente necesaria para maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados a este fenómeno. Asimismo el conjunto de políticas adecuadas depende de la fase del ciclo migratorio en el que se encuentre el país de origen.

¿Cuáles son los principales flujos migratorios hacia los países de la OCDE y cuál su procedencia? Gran parte (alrededor de la mitad) de estos flujos provienen de otros países de la OCDE, y el resto de regiones en desarrollo, aunque por lo general no de los países más pobres. En efecto, varias economías del Norte de África, Sudeste europeo y América Latina de renta media encabezan la lista de países de origen.

El nivel de cualificación de los inmigrantes –principal tema de preocupación para los observadores que se interesan por el impacto de inmigración sobre el mercado laboral de los países de la OCDE– representa un tema igualmente crucial para el desarrollo de los propios países de origen. De forma tal vez sorprendente, la movilidad de los trabajadores poco cualificados contribuye más a la disminución de la pobreza en sus países de origen (por varias razones detalladas en el presente trabajo) que la de los trabajadores altamente cualificados. Además, los inmigrantes poco cualificados que llegan a los países de la OCDE provienen generalmente de países de renta media. Paralelamente, los países con bajos ingresos se ven afectados de manera desproporcionada por la movilidad de los trabajadores altamente cualificados (la fuga de cerebros). En cierta medida, entre los países más pobres se cuentan más “perdedores” que “ganadores” del fenómeno migratorio.

Los países de la OCDE deben considerar sus políticas migratorias desde “el ángulo del desarrollo”, es decir, considerando la manera en la que éstas influyen en el desarrollo de los países de origen. Esto no supone que haya que subordinar los objetivos de las políticas migratorias a los de la cooperación para el desarrollo. Más bien, que una mejor coordinación entre estas dos políticas incrementa las oportunidades de alcanzar sus respectivos objetivos con mayor eficacia.

En cambio, los países en vías de desarrollo deben considerar sus políticas de desarrollo desde el “ángulo de la migración”. En otras palabras: los países de origen deben integrar la emigración y remesas dentro de sus estrategias nacionales de desarrollo, por ejemplo mediante su inserción en el diseño de estrategias de reducción de la pobreza.

En los países de la OCDE, otras políticas sin relación directa con la inmigración tienen también consecuencias sobre el fenómeno migratorio y el desarrollo. Las políticas de cooperación internacional, comercio y seguridad, entre otras, tienen por ejemplo un impacto importante sobre el comportamiento de los inmigrantes y sobre el desarrollo. Una mayor coordinación interministerial es por tanto necesaria para mejorar la eficacia de las políticas migratorias y de las políticas de desarrollo. Las políticas de cooperación internacional pueden, concretamente, aumentar el impacto de la migración sobre el desarrollo al invertir en capacidades físicas y humanas – infraestructura, formación y refuerzo institucional. Esta generación de capacidades permite al país beneficiario reaccionar ante una emigración a gran escala y reestructurar su mercado en consecuencia.

El establecimiento de nuevas colaboraciones entre países de origen y países de acogida representa una vía prometedora para una gestión más eficaz del nuevo sistema mundial de movilidad de la mano de obra. Por colaboraciones entendemos un nuevo reparto de responsabilidades sobre la base siguiente: por un lado, los países de la OCDE se comprometen a examinar sus políticas migratorias desde el ángulo del desarrollo, extendiendo las posibilidades de la inmigración legal y aportando ayuda al desarrollo que financie el refuerzo de las capacidades en los países de origen. Por su parte, los países en desarrollo se comprometen en ser socios creíbles en la gestión de la movilidad de las personas y a integrar las migraciones y las remesas en sus estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo. Los capítulos que siguen buscan demostrar por qué colaboraciones que aseguren una mejor coordinación entre las políticas, especialmente en el ámbito de la migración y de la cooperación para el desarrollo, permitirán fomentar los beneficios derivados de la migración, dando cuenta del trabajo que queda por acometer.

Una visión general de la publicación

La principal pregunta que plantea esta publicación es: ¿Pueden los países de origen de beneficiarse de las migraciones internacionales? La respuesta a esta pregunta, detallada más adelante, es que la migración internacional constituye a la vez un importante motor de progreso económico y una fuente de riesgos.

La primera parte de esta publicación sienta las bases del debate sobre la migración, desde el punto de vista tanto de los países de origen como de acogida. La segunda parte analiza los efectos relativos de la migración de trabajadores poco cualificados y de trabajadores altamente cualificados sobre los países de origen. La tercera parte examina las diferentes maneras de favorecer políticas más coherentes y ampliar la integración de las políticas comerciales, de cooperación y migratorias, con el objetivo de ayudar tanto a los países con ingresos intermedios más necesitados como a aquellos más pobres que sufren del éxodo de sus trabajadores altamente cualificados. Esta parte sugiere también la adopción de medidas – integración de políticas nacionales y regionales y medidas globales más eficaces– susceptibles de favorecer el crecimiento de los países en desarrollo y hacer de la migración una herramienta más efectiva tanto para los países de la OCDE como para los países en desarrollo.

La serie “Coherencia de políticas”

Migración y países en desarrollo es el primer volumen de la serie Coherencia de las políticas para el desarrollo y la seguridad humana, publicada por el Centro de desarrollo. Esta serie se basa en dos premisas. La primera es que el desarrollo económico y social de los países de renta media y baja se ve afectado por la interacción de diversas decisiones estratégicas. Por ejemplo, las políticas de ayuda al desarrollo de los países de la OCDE tienen un impacto sobre el desarrollo de los países beneficiarios, pero también lo tienen las políticas de inmigración, de comercio y de seguridad. Esta serie examinará de cerca la interacción entre las decisiones de los diferentes ámbitos políticos. En esta primera publicación analizamos de cerca la interacción entre las políticas migratorias y las políticas de desarrollo, tanto en los países de origen como en los países de destino. ¿Cuál es el coste social y económico de la incoherencia de las políticas y qué propuestas concretas podrían mejorar las perspectivas de crecimiento y de disminución de la pobreza?

La segunda premisa es que existe una interacción entre las políticas de desarrollo y las instituciones informales – normas, prácticas, códigos de conducta – que toda política coherente tiene que reconocer y tener en cuenta para alcanzar sus objetivos. En la presente publicación se ofrece un ejemplo fundamental y estimulante: las redes de emigrantes y diásporas. Si se beneficiaran de una implantación y apoyo eficientes, estas organizaciones transnacionales de emigrantes podrían ser un importante vector para las políticas de inversión, de integración y de ayuda al desarrollo.

Las futuras publicaciones de la serie Coherencia de las políticas analizarán otros aspectos fundamentales del desarrollo, prestando una atención similar a la interacción entre las políticas y las instituciones sociales.