

HACIA UN LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

Informe VI: *Rigor mortis*. La rigidez de las políticas migratorias y sus efectos sobre el interés común.

Gonzalo Fanjul Suárez

Este informe pertenece al proyecto “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” del Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler Mundo Justo. Con este proyecto, el CIECODE ofrece el análisis de las siete principales políticas españolas con impacto en pobreza y de los cinco principales retos del desarrollo internacional de la mano de destacados expertos nacionales e internacionales. La fase inicial de este proyecto culminó en otoño de 2011 con la publicación del informe “Propuesta para un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo”. Todos los informes de este proyecto pueden encontrarse en la página web del [CIECODE](#).

CIECODE |
Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo

MAYO 2012



Rigor mortis: la rigidez de las políticas migratorias y sus efectos sobre el interés común.

Gonzalo Fanjul Suárez

El carácter cerrado y unilateral de las políticas migratorias de los países ricos tiene consecuencias negativas para todas las partes involucradas en el proceso migratorio: regiones de origen, países de destino y los propios emigrantes. La reforma de este modelo no sólo liberaría recursos sin precedentes para el desarrollo, sino que ayudaría a conformar sociedades más seguras y economías más prósperas en países de destino como España.

Contenido

1. Introducción	4
2. Un modelo unilateral y cerrado	6
3. Las consecuencias del modelo para los países de origen y destino	8
4. Conclusión	15

1. Introducción

El economista estadounidense John K. Galbraith popularizó el término de ‘sabiduría convencional’ (*conventional wisdom*) para describir el conjunto de verdades aceptadas por la sociedad en un momento particular. Incluso cuando los hechos y el sentido común sugieren algo diferente, el peso de estas verdades aceptadas determina la inercia política y hace muy complicado tomar decisiones en otra dirección.¹

En el caso de las migraciones internacionales, la ‘sabiduría convencional’ es simple: con independencia de que entendamos las razones que la motivan, la inmigración masiva constituye una amenaza para nuestras economías y nuestras culturas, y el Estado está legitimado para protegerse frente a ella. De este modo, el diseño de las políticas migratorias está determinado por lo que un país puede perder, y no tanto por lo que podría ganar. Los Estados de la OCDE legislan dominados por el miedo a una invasión de trabajadores extranjeros o al menos por la capacidad de desprenderse de ellos cuando sea necesario (como una situación de desaceleración económica). Los gobiernos y la opinión pública asumen que las políticas que impiden la entrada de estos trabajadores y de sus familias son la única respuesta posible para evitar el caos del sistema y el sostenimiento de los Estados del bienestar. La población asume estas ‘verdades aceptadas’ como hechos que han permanecido inalterados a lo largo del último siglo.

No siempre ha sido así. La percepción pública del fenómeno migratorio ha pasado por etapas muy diferentes. Durante las décadas que precedieron a la Primera Guerra Mundial, el desplazamiento masivo y permanente de emigrantes entre Europa y los países del norte y sur de América fue recibido como una solución a la necesidad crónica de mano de obra que experimentaban economías en pleno desarrollo. Tras la crisis del período de entreguerras el mundo volvió a ser a testigo de una nueva intensificación migratoria, esta vez de carácter más temporal y de procedencia diversa. Argelia, por ejemplo, aprovechó la flexibilidad de las leyes francesas de inmigración para enviar 740.000 trabajadores entre 1947 y 1953, dos terceras partes de los cuáles retornaron a sus regiones de origen al cabo de pocos años (OCDE 2009). Millones de extranjeros contribuyeron con su trabajo a consolidar una de las etapas más prósperas de la historia de Europa y de los EEUU.

Durante estos períodos, la llegada de inmigrantes fue recibida como una buena noticia. A pesar de las tensiones económicas y culturales de unas sociedades en transformación, la inmigración supuso emprendimiento, progreso y desarrollo.

La situación cambió una vez más de forma abrupta tras la crisis provocada por la subida de los precios del petróleo a principios de los años 70. En Europa occidental, por ejemplo, el cierre de las fronteras laborales provocó que gran parte de los ‘trabajadores invitados’ que estaban establecidos de forma temporal decidiera quedarse y traer a sus familias. Desde entonces –y con la excepción de la libre

¹ Su primera referencia aparece en *The Affluent Society* (“It will be convenient to have a name for the ideas which are esteemed at any time for their acceptability, and it should be a term that emphasizes this predictability. I shall refer to these ideas henceforth as the conventional wisdom”), y a partir de entonces constituyó una de sus marcas comunicativas.

circulación de ciudadanos europeos dentro de la UE- las políticas migratorias de los países ricos se han definido por incentivar la llegada de trabajadores temporales y por tratar de controlar la inmigración irregular. Muchos de estos trabajadores acabaron quedándose en los países de destino y trayendo a sus familias.

En este momento, cerca de 210 millones de personas residen y trabajan fuera de sus países de origen, un 40% más que hace sólo una década.² Buena parte de estos movimientos se han producido entre regiones en desarrollo, pero existe una aceleración creciente de la intensidad migratoria hacia los países ricos. Incluso durante el año 2009, en pleno desarrollo de la crisis, cerca de 2,6 millones de trabajadores extranjeros entraron en los países de la OCDE y la Federación Rusa.³ En el mejor de los casos, estas cifras constituyen una estimación modesta que no siempre incluye la entrada y residencia ilegal de inmigrantes, cuyo número podría superar los 20 millones de personas sólo en Europa y EEUU.⁴

Nada hace pensar que esta tendencia vaya a cambiar en los próximos años. Una combinación eficaz de factores de atracción y de empuje determina los movimientos internacionales, con una intensidad que, en el largo plazo, escapa al control de los gobiernos. Un inmigrante medio que llega a los EEUU o a la UE multiplica su capacidad adquisitiva, además de acceder a redes de protección impensables en su país de origen. Mientras tanto, las tendencias presentadas recientemente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas siguen mostrando un planeta en el que las generaciones más jóvenes se concentran en los países pobres y las más ancianas en el mundo desarrollado; un mundo cuyo sistema de protección social necesita una pirámide de población de base ancha.

Son fenómenos cuyo alcance supera ampliamente los efectos de la crisis económica.

² Organización Internacional de las Migraciones (www.oim.org)

³ Stats Link de la OCDE. Las cifras sobre la entrada y salida de extranjeros han sido elaboradas a partir de censos y estadísticas nacionales que, en muchas ocasiones, miden partidas diferentes. Para conocer la fuente de los datos y más detalles acerca de su cálculo ver <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=MIG>.

⁴ Para más información ver: Yolanda Monge (2011), "Obama impulsa la regularización de millones de "sin papeles"", El País. 10 de mayo de 2011. Washington. Disponible en: (http://www.elpais.com/articulo/internacional/Obama/impulsa/regularizacion/millones/papeles/elpepuint/20110510elpepuint_10/Tes) [último acceso 23 de diciembre de 2011]. Y BBC News, "EU approves illegal migrant plans". 18 de junio de 2008. Londres. Disponible en: (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7460007.stm>) [último acceso 23 de diciembre de 2011]

2. Un modelo unilateral y cerrado

En el comienzo del siglo XXI las políticas migratorias de los países ricos constituyen un caleidoscopio de requisitos legales y particularidades geográficas,⁵ pero todas sin excepción comparten tres principios fundamentales, íntimamente ligados entre sí: en primer lugar, todas las políticas han sido diseñadas de forma *unilateral*, dando por sentado que los países de destino tienen la capacidad de determinar quién entra, en qué condiciones permanece y cuándo debe abandonar el país. A diferencia de casi cualquier otro reto global, los mecanismos de cooperación entre los países de origen y destino —e incluso entre los propios países ricos— son absolutamente excepcionales.⁶

En segundo lugar, están definidas por su *ambivalencia*, que distingue entre las normas que aplica a los inmigrantes más cualificados y las que aplica a los demás. Estados Unidos y la Unión Europea compiten entre sí por ofrecer ventajas a los trabajadores con formación superior mientras intentan por todos los medios frenar la llegada de inmigrantes con capacidades y formación básicas.

Finalmente, las políticas migratorias están marcadas por un profundo *utilitarismo*. El trabajador es un recurso disponible del que se hace uso de acuerdo con las necesidades de las economías de destino. Este utilitarismo se intensifica en las épocas de recesión como la que ahora vivimos, en donde gobiernos y sindicatos exigen la expulsión de miles de trabajadores que fueron útiles en algún momento pero que ahora sobran. En Andalucía, por ejemplo, el comienzo de la crisis llegó a generar situaciones hasta entonces insólitas: el sindicato UGT solicitó a los empresarios olivereros la congelación de las cuotas de temporeros extranjeros, cuyos empleos reclamaban los trabajadores españoles por primera vez en más de una década.⁷

Anclados en estos tres principios, los modelos que rigen el movimiento internacional de trabajadores hacia los países desarrollados se mueven en un estrecho margen de acción, donde cada reforma es una versión ligeramente modificada del modelo cerrado anterior.⁸

Dos investigadores europeos (Ortega y Peri 2009) han hecho una valoración cuantitativa de las reformas legislativas que 14 países de la OCDE han aprobado desde 1980. El estudio, que distingue entre solicitantes de asilo y otros inmigrantes, muestra cómo la

⁵ Coppel et al (2001) establece cinco características comunes en las políticas migratorias de la OCDE, por muy dispares que sean éstas: (a) la aceptación de extranjeros que entran en el país por períodos cortos de negocios o turismo; (b) medidas que permiten la reunificación de familiares en diferentes grados de cercanía; (c) la posibilidad de que los individuos se acojan al derecho de asilo y refugio por razones de persecución política, étnica o de otra índole; (d) mecanismos para que los individuos trabajen y residan en el país de acuerdo a su formación y experiencia; y (e) normas diversas que permiten la adquisición de la nacionalidad dependiendo del período y condición de la estancia, así como del origen del inmigrante.

⁶ Uno de los procesos más ilusionantes que he conocido en los últimos años es el del *Proceso de Rabat*, que buscan la conformación de acuerdos migratorios complejos entre la UE y África.

⁷ *El País*, 25 de agosto de 2009: *Apdh critica a UGT por "xenofobia y discriminación"*. Es justo decir que ésta no es la actitud general de los sindicatos, en cualquier caso.

⁸ Pritchett y Fanjul (2010).

mayor parte de los países de destino mantienen en términos generales el grado de restricción de sus políticas, si no lo eleva ligeramente. Algunos países (como Suecia, EEUU, Australia, Alemania y Luxemburgo) han ido introduciendo medidas que aparentemente flexibilizan el modelo. Sin embargo, muchas de ellas se reducen a simples mejoras administrativas, salvo en el caso de la inmigración cualificada, donde la mayor parte de los países ricos compiten por atraer y conservar mano de obra extranjera.

El hecho es que la gran mayoría de las reformas legislativas que se han producido en los países de la UE desde 1990 iban encaminadas a endurecer la política migratoria: complicar los trámites para obtener un visado, restringir el alcance de la reunificación familiar o reducir y condicionar los permisos de estancia temporal, entre otros.

Para ser claros, no todos los gobiernos son iguales ni sus políticas son invariables. Los países nórdicos, por ejemplo, se han constituido en verdaderos santuarios para los solicitantes de asilo y refugio de todo el mundo. A pesar de los cambios recientes, España fue uno de los primeros Estados de la OCDE en garantizar el derecho universal a la salud, la educación y la sindicación de los trabajadores, incluso aunque estos estuviesen en situación irregular. Por otro lado, países como Italia o Francia han ido endureciendo progresivamente sus leyes, hasta el punto de imponer medidas que están en la frontera de los derechos constitucionales y del sentido común. La criminalización penal de la inmigración irregular o la amenaza de cerrar aquellas empresas que contraten trabajadores indocumentados son sólo dos ejemplos de esta deriva.

3. Las consecuencias del modelo para los países de origen y destino

El argumento central de este informe es que, con matices más o menos relevantes, ninguna política migratoria se sale de unos márgenes restrictivos establecidos, que responden a los tres principios de unilateralidad, ambivalencia y utilitarismo que hemos mencionado antes. Este ‘mercantilismo’ migratorio está basado en una determinada visión del fenómeno, pero tiene consecuencias que van más allá del deterioro ético de los países de destino. Lo que es peor aún, impulsa a los gobiernos a desplegar políticas que tienen poco que ver con las verdaderas razones que rigen el proceso migratorio. Esa ‘bipolaridad’ se vuelve entonces como un bumerán en contra de los intereses económicos, sociales y legales de las sociedades que lo han promovido, y contradice abiertamente sus políticas de desarrollo internacional.

Las distorsiones provocadas por este modelo para los países de destino son múltiples:

- *Ineficiencia económica*: la microgestión de los flujos migratorios deriva en unos mercados de trabajo incapaces de absorber la demanda de mano de obra en los momentos más dinámicos del ciclo económico, generando bolsas de inmigración irregular. Pero esos mismos trabajadores quedan atrapados cuando pierden sus empleos en los ciclos bajos. Existe también una pérdida masiva de recursos fiscales (impuestos y contribuciones no pagadas, frente a servicios públicos utilizados) y un deterioro de la competitividad derivada de los elevados costes de transacción. Un informe reciente del Institute for Public Policy Research sugiere que, en el caso del Reino Unido, la condición legal de muchos inmigrantes supone para las arcas públicas un coste anual superior a los mil millones de libras (1.100 millones de euros), y posiblemente los datos reales sean mucho mayores.⁹ (IPPR 2009) Los cálculos para España no están todavía disponibles, pero sin duda el coste de oportunidad acumulado es considerable.

- *Vulneración de derechos fundamentales (civiles y sociales) del trabajador y de sus familias*. Desde las posibilidades para cambiar de empleador hasta las restricciones en el empadronamiento y, por tanto, en el acceso a servicios públicos, como la salud y la educación. Se multiplican procedimientos irregulares de detención de “sin papeles” que son reclusos en unos Centros de Internamientos de Extranjeros que continúan en situación de excepcionalidad legal.¹⁰ Se subcontrata el control de fronteras a regímenes que, como el marroquí, vulneran de forma sistemática los derechos de los emigrantes en tránsito y el derecho de asilo y refugio de muchos otros.

⁹ El cálculo está realizado sobre una estimación de 725.000 inmigrantes irregulares, aplicando la edad y empleabilidad media de los inmigrantes legales que no son procedentes de la UE, y considerando un salario mínimo interprofesional.

¹⁰ Ver el documento de Inmigrapenal *¿Qué son los CIE?* En <http://www.inmigrapenal.com/Areas/Cies/Documentos/QSlosCIES.pdf>.

- *Promueve el desgobierno de los asuntos públicos y dificulta la construcción de una justicia global:* Una de las consecuencias menos tangibles pero más preocupantes del régimen migratorio es la que tiene que ver con el desgobierno público, que afecta a la legitimidad y credibilidad de las leyes e instituciones. Éste es, básicamente, un sistema fuera de control. Por un lado, el blindaje ficticio de las fronteras provoca la acumulación progresiva de bolsas de inmigración irregular que operan parcialmente al margen de las leyes, y que escapan a la protección y planificación social de las instituciones. Por otro, los obstáculos a la movilidad de los trabajadores contradicen la deriva del derecho internacional y la consolidación de una justicia global.

El coste para el desarrollo

El coste principal del modelo afecta a los países pobres y al esfuerzo global contra la pobreza. No hay un ámbito de las relaciones económicas internacionales en donde la voluntad de los países ricos y la colaboración de los países pobres puedan hacer más por reducir el sufrimiento en el que viven cada día 3.000 millones de personas. Se trata de paliar las consecuencias directas del actual modelo, pero, sobre todo, se trata de liberar el enorme potencial que las migraciones tienen para el desarrollo.

¿Por qué entonces este asunto despierta tan poco interés en los debates sobre la cooperación internacional? En parte, se trata de un obstáculo ideológico. En lo que Haas (2009) ha descrito como un *prejuicio sedentario*, los intelectuales y los gestores de los programas de desarrollo conciben la emigración como un riesgo para los países de origen y, en el mejor de los casos, una mera respuesta al fracaso del desarrollo.

Ambas cosas son ciertas. La gente emigra porque no está contenta con la realidad que les rodea, y al hacerlo a menudo privan a sus comunidades de origen de la capacidad y la iniciativa de los mejores. Pero una interpretación estricta de este prejuicio ignora lo que constituye un factor fundamental de progreso: existe en el ser humano una tendencia natural a prosperar y a ofrecer a sus hijos una realidad mejor de la que ellos han vivido. El hecho de que esa prosperidad se encuentre fuera de su país de origen es, hasta cierto punto, irrelevante.

Existe un derecho a emigrar porque existe un derecho a prosperar.

La movilidad se convierte entonces en una herramienta de lucha contra la pobreza, y no en una mera 'segunda mejor opción' ante el fracaso de las políticas tradicionales de desarrollo. Clemens y Pritchett (2008) le han puesto números a un asunto tan poco tangible. En su artículo *Income per Natural (Ingreso por individuo, en una traducción aproximada)*, los autores calculan el ingreso medio de los *nacionales* de un país, estén donde estén, y lo comparan con el ingreso medio del país, tal como se ha considerado tradicionalmente. Es decir, se trata de medir el progreso o retroceso de los *haitianos*, por oposición al de *Haití*. Los resultados son ilustrativos:

- Cerca de 43 millones de personas viven en países cuyo *ingreso por natural* es un 50% más elevado que el ingreso medio del país de origen. 235 millones viven en países en donde esta cifra es mayor que el 20%. Y nada menos que 1.100 millones viven en países en los que el ingreso medio de sus nacionales es un 10% mayor que el ingreso medio de la nación.

- Los mayores progresos en la reducción de la pobreza de muchas naciones se han producido en realidad *fuera* de sus espacios territoriales. Un ejemplo: cuatro de cinco haitianos que han salido de la pobreza, lo han hecho en suelo estadounidense.

Estos números ofrecen otra poderosa razón para despertar el interés de los expertos en desarrollo: si se trata de salir de la pobreza, la emigración constituye uno de los mecanismos más rápidos y eficaces que hemos conocido. Paradójicamente, una concepción estrecha de las políticas de desarrollo interpretaría la emigración como un proceso de pérdida mutua: un senegalés de renta media-alta que decide emigrar a España entrará en las respectivas contabilidades nacionales como una pérdida de ingreso medio, cuando el individuo se ha beneficiado y ninguna de las partes ha perdido en el proceso.

El extraordinario potencial que tendría para el desarrollo una flexibilización del movimiento internacional de trabajadores sólo puede ser intuido si echamos un vistazo a los beneficios netos que ya está produciendo. Una parte considerable de ellos cae en manos de las propias familias emigrantes, que se han convertido en uno de los principales motores de reducción de la pobreza entre los nacionales de su país. Para los países de origen, la emigración trae algunos perjuicios y muchos beneficios, que se traducen en recursos económicos, transferencia de conocimientos y tecnología o, simplemente, fortalecimiento de sus sociedades civiles y democracias.

a) Remesas:

El mecanismo más evidente de transferencia de recursos es el de las remesas. El envío periódico de pequeñas cantidades económicas por parte de los emigrantes a sus comunidades de origen constituye para muchos países la principal fuente de financiación externa, por encima de la ayuda al desarrollo y, en algunos casos, incluso de las exportaciones. De acuerdo con las estimaciones más recientes, las remesas hacia los países en desarrollo alcanzaron en 2010 los 440.000 millones de dólares, prácticamente el triple del total de la ayuda oficial al desarrollo ese mismo año. El volumen de las transferencias enviadas por los emigrantes a sus familias se ha incrementado de forma permanente durante las dos últimas décadas, hasta multiplicarse por diez (OCDE 2011).¹¹

Desde la perspectiva del desarrollo, la eficacia de estos recursos está directamente ligada a dos factores: quién recibe las remesas y qué uso se les da. En México, donde la salida de emigrantes hacia los EEUU se ha convertido en una herramienta fundamental de progreso. Lo mismo ha ocurrido en otros países emigrantes, como Bangladesh o Malasia, en donde las oportunidades de emigración han alcanzado a la población más pobre del país y en donde las instituciones públicas de los países de origen han estimulado el uso productivo de los recursos.¹² En estos casos los envíos de los emigrantes han permitido diversificar el ingreso y reducir la vulnerabilidad de las

¹¹ Parte de este incremento está relacionado con la intensificación de los flujos migratorios, pero parte corresponde simplemente a una reducción de los gastos de envío o a una contabilización más fiel de las transacciones.

¹² En cualquier caso, discrepo con aquellos que consideran que el único uso 'productivo' es el que está relacionado con la inversión o el emprendimiento de pequeños negocios. Incluso aunque las remesas vayan destinadas al mero consumo, se trata de una inyección de recursos económicos que revitaliza las economías locales.

familias, permitiendo, por ejemplo, mantener a los hijos en las escuelas o realizar pequeñas inversiones en infraestructura productiva.

De acuerdo con el Banco Mundial (2006), un incremento de las remesas equivalente al 1% del PNB se traduce en una reducción del 0,4% en los niveles de pobreza. Sin embargo, no siempre se puede establecer una vinculación directa entre emigración y desarrollo. Un reciente estudio, por ejemplo, analizó la transferencia de remesas entre España y Ecuador, para llegar a la conclusión de que el impacto sobre los niveles totales de pobreza había sido, en el mejor de los casos, dudoso (Olivié et al. 2009). Los datos mostraban que el origen social de los emigrantes (y por lo tanto los principales receptores de remesas) eran las clases medias-altas de algunas de las regiones más prósperas del país. Las remesas, por tanto, habían contribuido a incrementar los niveles de desigualdad en el país.

El caso de Ecuador ilustra una de las características del fenómeno migratorio: no son los más pobres (ni los países menos desarrollados) quienes emigran, y eso determina la distribución de los beneficios que produce la emigración. Un debate parecido es el que se produce acerca de la vinculación entre remesas y crecimiento económico. De nuevo, los determinantes están en el uso de los recursos y en qué medida contribuyen a la formación de capital productivo. Más aún, para algunos autores, las remesas contribuyen a intensificar el riesgo de ‘enfermedad holandesa’ (la entrada masiva de divisas extranjeras produce una revaluación de la moneda que perjudica la competitividad de las industrias nacionales).

También es posible que las remesas creen una dependencia que se agrava durante los períodos de recesión en los países de destino de los emigrantes. Para países que se han apoyado en las remesas como el único mecanismo para crear redes de seguridad y abastecer las reservas de divisas nacionales, una caída brusca puede tener efectos demoledores.

Todos estos debates son legítimos, y en los últimos años han sido objeto de un interés notable por parte de académicos e instituciones. Pero no sería justo establecer una diferencia entre las remesas y otras fuentes de financiación del desarrollo. El incremento de la desigualdad, por ejemplo, es considerado por una mayoría como la consecuencia indeseada de fenómenos que en términos generales son buenos (como el incremento del ingreso medio en China o en India). De igual modo, la ayuda oficial al desarrollo incorpora los mismos riesgos de ‘enfermedad holandesa’ al tratarse de una inyección de divisas que no procede del dinamismo de la economía nacional.

La lección fundamental de estos riesgos es que en materia de desarrollo no es posible hacer una única cosa. Cada instrumento ofrece ventajas e inconvenientes que hay que tener en cuenta. A diferencia de otras fuentes de financiación de los países pobres, las remesas tienen la ventaja de ser un mecanismo contracíclico, que se intensifica cuando las necesidades son más altas y las alternativas más escasas. El apoyo de las diásporas ha permitido a miles de familias hacer frente a shocks personales (como una enfermedad grave o una mala cosecha) y nacionales (como un conflicto bélico o un desastre natural). La experiencia se repite en regiones tan diversas como Haití (tras la tormenta tropical Jeanne en 2004), Indonesia y Sri-Lanka (tras el tsunami de 2005) o Chad y Sudán (durante las fases más intensas del conflicto).

En entornos de una sólida organización social, el apoyo que los emigrantes ofrecen a sus familias y comunidades de origen también ha demostrado tener un efecto positivo en los indicadores de educación y salud. La salida de alguno de los miembros de la familia ha permitido invertir más recursos y tiempo en la educación de los hijos. En el Pakistán rural, por ejemplo, la emigración temporal ha sido uno de los factores fundamentales para incrementar la escolaridad y reducir los niveles de abandono (en especial en el caso de las mujeres) hasta un 40 por ciento. La emigración también ha tenido un impacto positivo en los niveles de nutrición y la habitabilidad de las viviendas en las comunidades de origen, promoviendo hábitos más sanos a través de la educación de mujeres y hombres. En algunos casos, las instituciones han contribuido a este esfuerzo fomentando el acceso de receptores de remesas a seguros de salud privados. (PNUD 2009) La mera salida de una parte de la población que se encuentra en el desempleo o en el subempleo puede suponer un alivio para las economías de origen y un aumento del salario medio para los que se quedan.

b) Transferencias de conocimiento y tecnología:

Las transferencias económicas no son el único mecanismo por el que la emigración genera progreso y seguridad en los países de origen. De hecho, los mecanismos son múltiples. El retorno (temporal o permanente) de muchos emigrantes supone una transferencia de capital, pero también de iniciativa, capacidades y tecnología que los análisis económicos no pueden capturar en detalle. Miles de ingenieros e informáticos indios y taiwaneses que comenzaron su carrera profesional en compañías de Estados Unidos y de Europa regresan ahora a sus países de origen para poner en marcha algunas de las industrias (y administraciones públicas) más punteras y dinámicas del planeta. Como demuestra el ejemplo de Mohamed Ibrahim –un sudanés que emigró a los 26 años al Reino Unido para luego retornar y crear la red de telefonía móvil más importante de África—la capacidad de emprendimiento puede ser circular, y puede dinamizar las economías hasta un punto inconcebible.

Dicho esto, la emigración de las capas de población mejor formadas y con más iniciativa de los países en desarrollo constituye también una importante área de debate. Durante mucho tiempo se ha pensado que la emigración más cualificada – como médicos, enfermeros o ingenieros— descapitaliza a las sociedades y economías de origen, de tal modo que los beneficios que generan para ellos y sus comunidades no compensan los perjuicios que provoca su marcha para el país. Estos argumentos, sin embargo, han sido cuestionados recientemente por algunos autores que señalan que la verdadera capitalización de la mayor parte de los emigrantes se produce después de haber emigrado (como estudiantes, por ejemplo) y no antes. (Clemens 2009)

c) Consolidación de instituciones y procesos democráticos:

Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD 2009), existe una evidencia creciente de que una diáspora formada en una cultura política diferente ayuda a transformar sus países de origen. Éste es el caso de Marruecos, donde las mujeres emigrantes y sus hijas se han convertido en un apoyo fundamental para el impulso emancipador que está calando entre las mujeres marroquíes.

En términos más generales, la emigración equivale simplemente a una esperanza para los que se quedan. Para muchas comunidades e individuos, el mero hecho de ver emigrar a una persona cercana altera la forma en que perciben su futuro de un modo

que resulta difícil cuantificar. La posibilidad de contar con posibilidades de progreso en el futuro (aunque éste se produzca fuera del país) supone un acicate para la formación y el esfuerzo. El efecto sobre la autoestima social es incalculable, porque al final se trata de personas como ellos que han logrado escapar de la trampa de la pobreza.

Estos debates ponen de manifiesto un argumento fundamental: el principal obstáculo que se interpone entre la emigración y la reducción de la pobreza no está tanto en los que salen como en los que no consiguen salir y en los que no retornan. El hecho de que ni las poblaciones más pobres ni los países más pobres tengan verdaderas oportunidades para emigrar de forma segura supone el principal coste de oportunidad en el esfuerzo global por reducir las desigualdades y promover el progreso.

Una serie de estudios recientes permiten intuir la envergadura extraordinaria de este coste de oportunidad. Según una publicación del Banco Mundial (2006), una reducción modesta de las barreras que impiden el movimiento internacional de trabajadores ofrecería ganancias sin precedentes al mundo en desarrollo. En concreto, este estudio estima qué supondría para las diferentes partes involucradas un incremento de la inmigración equivalente al 3% de la fuerza laboral de la OCDE (o un total de 14,2 millones más de trabajadores)¹³. Los resultados son ilustrativos:

- En conjunto, la población de países en desarrollo incrementaría sus recursos en 305.000 millones de dólares. Esta cantidad se repartiría entre los propios emigrantes y las comunidades que dejan atrás (162.000 y 143.000 millones, respectivamente).
- La medida beneficiaría más a aquellas regiones en donde la emigración es más intensa, como Asia y América Latina. Si nos atenemos a los porcentajes actuales de emigración, África subsahariana sólo se llevaría un 5% de esos beneficios (equivalentes a 14.000 millones de dólares).

El volumen total y la distribución de esta cantidad dependen de los presupuestos de partida, en particular los que se refieren a la diferencia salarial esperada entre países de origen y destino, al volumen total de remesas que se enviarían o al retorno de una parte de la población emigrante. El PNUD (2009), por ejemplo, publicó una estimación que se asemeja a estas cifras. El beneficio total de un incremento del 5% en la emigración hacia países desarrollados sería de 950.000 millones de dólares, una quinta parte de los cuáles (190.000 millones) iría a manos de los países de origen, sin contar la parte mayoritaria que iría a manos de los propios emigrantes.

Si analizamos estas cifras en detalle es difícil no extraer lecciones útiles para el conjunto de las políticas de desarrollo. Durante demasiado tiempo, la comunidad de donantes y las principales organizaciones no gubernamentales del planeta han ignorado este asunto y han centrado sus esfuerzos económicos y políticos en una agenda 'cerrada' de financiación del desarrollo: incremento de la ayuda oficial,

¹³ La estimación del Banco Mundial, realizada utilizando LINKAGE, su modelo estándar de equilibrio general, establece un escenario de 25 años (2001-2025) para el incremento total de este flujo de trabajadores. Con el objeto de realizar comparaciones con otros mecanismos de financiación del desarrollo que tienen carácter anual, nosotros asumiremos en este informe que el incremento se podría producir en un año (que no es necesariamente lunático, si tenemos en cuenta que la inmigración en España, por ejemplo, se multiplicó por diez en tan sólo ocho años).

programas ambiciosos de condonación de deuda y una reforma sustancial de las reglas que rigen el comercio internacional. Ninguno de estos asuntos ha perdido relevancia hoy. Incluso el debate acerca de la carga de la deuda –que parecía haber quedado cerrado con los mecanismos de condonación diseñados en los últimos años—retornará con fuerza como consecuencia de la crisis financiera y el endeudamiento relativo de los países en desarrollo. Lo mismo ocurre con las reglas del comercio internacional, cuya reforma ha quedado varada en unas negociaciones multilaterales y bilaterales en donde rige la ley del más fuerte. Y, en cierto modo, esta agenda se ha expandido en la última década con la discusión acerca de los presupuestos nacionales, la fiscalidad y la corresponsabilidad del desarrollo. Pero el potencial económico y político de la inmigración sigue quedando fuera de las agendas de estos organismos.

4. Conclusión

La restricción del movimiento internacional de trabajadores responde más directamente a consideraciones políticas que a cualquier otro factor. De hecho, el debate sobre las normas de inmigración está atrapado en un círculo vicioso: nadie está realmente satisfecho con el modelo, pero nadie puede situarse fuera del círculo por miedo a ser castigado electoralmente.

Este laberinto se traduce en una compleja paradoja política: Mientras los ciudadanos conviven con absoluta naturalidad con la inmigración irregular (constituyendo lo que en la práctica suponen sociedades de 'objetores de conciencia' que conocen la ley pero eligen incumplirla), están dispuestos a castigar de forma inmisericorde cualquier propuesta política que opte por un sistema menos rígido. Con pocas excepciones —y siempre dentro del margen estrecho que hemos descrito— cada reforma legal es una vuelta de un cuarto hacia delante o hacia atrás en la misma tuerca. La tecnología y los recursos económicos que cierran las fronteras sustituyen a la imaginación y al coraje político que permitirían abrirlas.

España no es una excepción a esta paradoja. Los primeros años del último Gobierno socialista encaminaron la política de inmigración en una dirección muy diferente a la que había tenido hasta entonces. Tras una polémica y ambiciosa regularización de cerca de 700.000 inmigrantes que residían y trabajaban en España en situación irregular, el Gobierno puso en marcha una serie de medidas orientadas a facilitar la llegada de trabajadores legales, imprescindibles para sostener el ritmo de crecimiento de nuestra economía. Se incrementaron tanto las cuotas de régimen general como los cupos de contrataciones en origen (cuyo número se multiplicó por diez hasta llegar a superar los 200.000 trabajadores anuales).

Lo más relevante de esta reforma, sin embargo, fue la justificación política que la motivó. Desde el principio, el partido socialista expresó sin decirlo lo que era evidente para cualquiera que quisiese verlo: las políticas más restrictivas habían sido un fracaso sonado, porque hicieron del dinamismo económico español un imán para la inmigración (regular, si era posible, e irregular en cualquier caso). No hay sociedad decente ni economía inteligente que pueda soportar la responsabilidad que supone una inmigración irregular descontrolada (más de un millón de personas, según varias estimaciones) (Ceimigra, cit. en Intermón Oxfam 2007). Las amnistías o regularizaciones masivas son medidas poco deseables, porque responden al fracaso de las políticas y legitiman la entrada irregular en un país. Pero es preferible reconocer este fracaso y trabajar en otra dirección que agravar todavía más el problema.

El argumento era válido entonces, como es válido ahora. Sin embargo, la crisis económica ha despertado todos los recelos de una opinión pública que reclama los empleos para los españoles. Como en el caso de otros países de la OCDE, el inmigrante que antes garantizaba el porvenir del país se ha convertido ahora en una carga insostenible, y lo prudente es que retornen a sus países cuanto antes. Si para eso hace falta reformar la Ley de Extranjería e introducir medidas que contradicen los principios originales, hágase.

En psiquiatría, estos cambios se denominan ‘ciclotimia’, y describen trastornos en el estado de ánimo (esta vez político) que provocan alteraciones de conducta. Lo cierto es que el cambio de discurso tiene problemas éticos, pero su lógica electoral es impecable. Lo relevante no es el éxito o el fracaso de las políticas, sino la percepción que el votante tiene de ellas. Lo que ha hecho España no es diferente a lo que ha hecho cualquier otro gobierno de Europa y EEUU a lo largo de las cinco últimas décadas: seguir sus instintos políticos, que circunstancialmente coinciden con sus instintos éticos.

La reforma del modelo migratorio constituye un objetivo que generaría importantes beneficios para el desarrollo, pero también para las sociedades de los países de destino, como España. Aunque la crisis económica que vive nuestro país haya anulado prácticamente la relevancia política de este asunto, todo sugiere que las diferencias globales de ingreso y las tendencias demográficas de nuestro mercado de trabajo nos obligarán a replantearlo con el cambio de ciclo.

¿Quién liderará la reforma cuando pocos consideran que existe un problema urgente? Con excepción del cambio climático, resulta difícil encontrar un asunto global en donde tantos riesgos y oportunidades estén en juego. Pero la lucha contra el calentamiento global atrae los esfuerzos y el interés de todos, mientras que una mayor movilidad de los trabajadores se considera, en el mejor de los casos, una mera utopía que no merece una consideración seria. Ésta es una paradoja que debe ser resuelta en los próximos años, y que interpela de forma directa a los líderes de los gobiernos y de la sociedad civil.

Es posible que el número de pateras que llegan a nuestras costas haya disminuido, pero eso no debería esconder la importancia de ciertas políticas ‘contracíclicas’, cuyos frutos sólo serán aparentes en unos años. Las medidas para la integración de primeras y segundas generaciones de inmigrantes en países como España son un ejemplo obvio, pero no el único. Parece razonable pensar, por ejemplo, que la discreción mediática de este asunto ofrece una oportunidad para que los países miembros de la UE aborden la posibilidad de crear verdaderas políticas comunitarias en este ámbito. Como en el caso de la liberalización del comercio, la ‘comunitarización’ de un asunto tan sensible ayudaría considerablemente a vencer los obstáculos políticos nacionales.

Este informe propone cuatro ámbitos prioritarios de trabajo para el nuevo Gobierno en el campo de las migraciones y el desarrollo:

1 - Promover una Política Migratoria Europea: con excepción del control de fronteras, la UE ha hecho esfuerzos insuficientes para integrar sus políticas migratorias y cooperar en el establecimiento de modelos de gestión más adecuados. La reciente crisis de los refugiados procedentes del Norte de África ha sido el penúltimo ejemplo de la descoordinación europea en este ámbito. España puede jugar un papel de liderazgo, impulsando una Política Migratoria Europea que garantice un espacio homogéneo de derechos y obligaciones para los inmigrantes, para sus familias y para los países de acogida. La fragmentación europea en este ámbito ha sido un obstáculo para la conformación de acuerdos migratorios con regiones claves para España, como África occidental.

En cierto modo, las posibilidades de una mayor integración ya han sido puestas de manifiesto con la aprobación de la Tarjeta Azul para trabajadores cualificados, que

introduce flexibilidades notables en la contratación, movilidad y reagrupación familiar de estos trabajadores. Pero estas medidas no afectan a la inmigración no cualificada, que constituye el grueso de los residentes extranjeros y el colectivo que más puede aportar en el esfuerzo de lucha contra la pobreza.

2 – Facilitar la ‘circularidad’ de los flujos migratorios introduciendo medidas que permitan a los inmigrantes retornar a sus países durante el período de la crisis. El partido en el Gobierno hizo propuestas sugerentes en este sentido (como ofrecer la posibilidad de congelar los permisos de residencia y acumular la prestación por desempleo), pero la ambigüedad con respecto a las posibilidades de retorno han impedido por ahora que los estímulos al retorno funcionen. Una versión reformada de estas medidas debería ser considerada en los próximos meses, dentro del esfuerzo de lucha contra el paro y la exclusión social.

3 - Considerar un paquete de desarrollo en la política migratoria actual: el principal beneficio de las migraciones para el desarrollo está en el hecho mismo de la movilidad y en las condiciones personales y laborales del inmigrante y de sus familias. Pero se pueden establecer mecanismos que potencien esos vínculos y optimicen los beneficios de la inmigración para el desarrollo. Uno de los principales está relacionado con la selección de inmigrantes y países en origen: en la medida en que las políticas estimulen la contratación de trabajadores no cualificados provenientes de países más pobres, este impacto será mayor (por ejemplo, considerar cupos mínimos para trabajadores africanos). En términos prácticos, esta propuesta puede ser parte del Programa de Puntos que el PP ha señalado como una de sus propuestas electorales.

Junto con la orientación a inmigrantes de ingresos bajos, las administraciones públicas pueden intervenir para garantizar un coste mínimo en el envío de remesas, compensar la ‘fuga de cerebros’ que se produce en algunos sectores como la enfermería o estimular modelos circulares de movilidad que incrementen el impacto económico sobre las economías de origen.

4 - Garantizar los derechos humanos de los inmigrantes indocumentados y el derecho de asilo y refugio: las medidas anteriores forman parte de una definición de la política migratoria para el medio y largo plazo. Sin embargo, existe una necesidad urgente de poner fin a las discriminaciones legales y sociales que padecen los inmigrantes en situación irregular. De acuerdo con nuestras leyes, por ahora todos ellos tienen derecho al acceso a la educación y a la salud públicas. En particular, el Gobierno debe poner fin a las restricciones que imponen algunos ayuntamientos al empadronamiento de los ciudadanos que viven en ellos, con independencia de su condición legal. Asimismo, es urgente aprobar el Reglamento que regula los Centros de Internamiento de Extranjeros y que establece los derechos y las obligaciones de los internos, tal como ha prometido el nuevo Gobierno. Finalmente, España debe garantizar el derecho de asilo y refugio de todos los extranjeros que lo soliciten y sean acreedores de él de acuerdo a las normas internacionales.

Referencias

BANCO MUNDIAL (2006) *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Disponible en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>

CLEMENS, M. (2009) *Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development*. Disponible en http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_08.pdf

CLEMENS, M. AND PRITCHETT, L. (2008) *Income per natural: Measuring development as if people mattered more than places*. Disponible en <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/15552/>

HAAS, H. (2009) *Mobility and Human Development*. Disponible en http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_01.pdf

INTERMON OXFAM (2007) *Puertas al mar: Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente*. Disponible en www.intermonoxfam.org/estudios

IPPR (2009) *Irregular Migration in the UK. An IPPR update*. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/19421880/Irregular-Migration-In-the-UK>

OCDE (2009) *International Migration Outlook 2009*. Disponible en http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_43009971_1_1_1_37415,00.html

OCDE (2011) *International Migration Statistics*. Disponible en http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2825_494574_44268529_1_1_1_1,00.html

ORTEGA, F.; AND PERI, G. (2009) *The Causes and Effects of International Labor Mobility: Evidence from OECD Countries 1980-2005* (más anexo con descripción de reformas legales). Disponible en http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_06.pdf

PNUD (2009) *Human Development Report 2009: Overcoming barriers*. Disponible en <http://hdr.undp.org/>

PRITCHETT, L., AND GONZALO FANJUL. (2010) *Goldilocks Globalizations: Soft Solutions to a Hard Problem*. Working Paper, submitted to Journal of Global Policy. Disponible en http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-

[programs/centers/cid/publications/faculty/articles_papers/pritchett/Goldilocks_Globalization.pdf](#)

OLIVIE, I., PONCE, J. Y ONOFA, M. (2009) *Remesas, pobreza y desigualdad: el caso de Ecuador*. Disponible en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5e0931004f834e2389c6bd6c295fd59b/Estudio_Elcano_1_Olivie_Ponce_Onofa_remesas_Ecuador.pdf?MOD=AJPERES

Autor

Gonzalo Fanjul Suárez

Economista, especializado en cooperación internacional y desarrollo. Tras un período en Cuzco (Perú) trabajando en una organización local de desarrollo rural, se incorporó al equipo de campañas de Intermón Oxfam, donde dirigió durante más de una década el Área de Investigaciones. Cuenta con estudios de postgrado en la Kennedy School de la Universidad de Harvard, en la que también realizó investigaciones sobre migraciones y desarrollo. En este momento preside +Social, un nuevo think tank contra la pobreza, y es investigador asociado de los centros CIECODE e ISGlobal.

© CIECODE Mayo de 2012

Este documento ha sido escrito por Gonzalo Fanjul Suárez, investigador asociado de CIECODE. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas comerciales y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinación@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a coordinación@unmundosalvadorsoler.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



CIECODE

www.unmundosalvadorsoler.org

