

## Sumario

### Artículos pág.

**Cultura e identidad nacional en la migración internacional peruana: una aproximación sociológica para el diseño de una política consular de codesarrollo** **2**  
Javier Augusto Vega Cabieses

**La migración internacional y el desarrollo** **20**  
Marco Nuñez-Melgar Maguiña

### Reseñas

**La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina: Prácticas, Representaciones y Categorías** **39**

## PRESENTACIÓN

Con mucho agrado presentamos la séptima edición de la revista TukuyMigra, publicación del Observatorio Andino de Migraciones del mismo nombre, el cual fue una iniciativa del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) junto con la Universidad del País Vasco (UPV) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El propósito de esta publicación es ofrecer información relevante al tema migratorio y contribuir al debate de este proceso tan importante para la región andina como para el mundo.

En esta nueva entrega ofrecemos dos artículos. El primero, escrito por Javier Augusto Vega Cabieses, busca analizar el proceso cultural e identitario por el cual atraviesa el migrante peruano en el exterior y como estos procesos pueden aportar a formular una política consular de codesarrollo. El segundo artículo es un capítulo del libro del Ministro Marco Nuñez-Melgar, "Las Migraciones Internacionales: ¿problema o posibilidad?", publicado recientemente por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con este último número del año, esperamos con estos artículos seguir incentivando un activo debate sobre el tema migratorio.



# CULTURA E IDENTIDAD NACIONAL

## EN LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL PERUANA:



**UNA APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA CONSULAR DE CODESARROLLO**

Javier Augusto Vega Cabieses<sup>1</sup>

.....

1 Sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Diplomado en Análisis de la Política Interna y la Política Internacional del Perú por la Fundación Academia Diplomática del Perú. Se desempeña actualmente en la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores. El presente artículo ha sido realizado a título personal y no pretende representar la posición institucional sobre el tema.

# 1. Acercamientos teóricos a la dinámica cultural e identitaria en los procesos migratorios

La migración implica no solo el traslado físico de las personas, sino también del basamento sociocultural con los usos y costumbres de éstas. La globalización de la cultura como proceso contemporáneo se expresa asimismo a través de la movilidad transnacional humana, lo “local” se desterritorializa para asentar su mundo simbólico en diversas ciudades del mundo y desarrollar procesos de interacción con distintos espacios socioculturales. Para la comprensión de los procesos identitarios y las dinámicas culturales derivadas del hecho migratorio, hay que señalar que la identidad se genera en la interacción social y se construye y reconstruye constantemente en los intercambios sociales. La identidad, según Ortiz (1996:77-78) sería “una construcción simbólica que se hace en relación con un referente”, dicho referente puede estar circunscrito a un contexto cultural y territorio específico, como desde la perspectiva de Benedict Anderson, a una “comunidad imaginada” de un Estado-nación, configurándose la llamada identidad nacional que vincula a un “nosotros” dentro de un territorio. Las identidades, en ese sentido, nacen y se construyen a través de una diferenciación, tomando conciencia de la diferencia, es decir en relación con los otros (Grimson:1999).

Para Barth (1976) toda definición de un “nosotros” siempre implica una diferenciación con los “otros”, por ello la relación entre identidad y cultura es muy estrecha y dinámica, siendo que se retroalimentan mutuamente ya que la identidad es una forma de expresión de la cultura, considerando que ésta al ser internalizada por los sujetos va configurando la identidad.

Néstor Canclini, entrando al análisis cultural del proceso de la globalización y la migración internacional, señala que “en un mundo tan fluidamente interconectado, las sedimentaciones identitarias organizadas en conjuntos históricos más o menos estables (etnias, naciones, clases) se reestructuran en medio de conjuntos interétnicos, transclasistas y transnacionales. Las maneras diversas en que los miembros de cada grupo se apropian de los repertorios heterogéneos de bienes y mensajes disponibles en los circuitos transnacionales generan nuevas formas de segmentación” (CANCLINI:2001). A este proceso de intercambio y adecuación cultural, Canclini lo conceptualiza como hibridación: “entendiendo por hibridación procesos socioculturales en los que estructuras o prácticas discretas, que existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras, objetos y prácticas...dicho proceso se desarrolla en el marco de la globalización que acentúa las relaciones entre distintas culturas al crear

mercados mundiales de bienes materiales y dinero, mensajes y migrantes. Los flujos e interacciones que ocurren en estos procesos han disminuido las fronteras y aduanas, así como la autonomía de las tradiciones locales, y propician más formas de hibridación productiva, comunicacional y en los estilos de consumo que en el pasado” (CANCLINI:2001). Como nos muestra Canclini, las migraciones poseen un componente sociocultural fundamental que deviene en un proceso de interacción identitaria entre pares diferenciados: el migrante y la cultura de la sociedad receptora.

Este enfoque antropológico nos permite considerar la influencia de los valores de las sociedades de destino en la nueva configuración identitaria de los migrantes. Así también permite superar la perspectiva asimilacionista que exagera la influencia de la nueva sociedad sobre los sujetos que terminarían diluyendo sus propias valoraciones culturales originarias para homogenizarse totalmente con la cultura hegemónica receptora.

Por otro lado, el aporte teórico de Alejandro Portes referido a los “enclaves étnicos” en un contexto de transnacionalización de las relaciones sociales a través de la migración, resalta la conformación de grupos sociales con una fuerte identidad étnica que al trasladarse hacia otros países continúan manteniendo sus patrones culturales prácticamente intactos. En este caso, según Portes, las comunidades de migrantes construyen su propio modelo de asentamiento residencial a través de los llamados “enclaves étnicos” derivados del deseo de los propios inmigrantes de mantenerse unidos con el fin de preservar su cultura, su identidad en sus formas de desarrollo. A diferencia de los guetos que son fruto de procesos de exclusión social generados desde la sociedad receptora hacia las poblaciones inmigrantes, estos enclaves étnicos se caracterizarían por la libre y voluntaria iniciativa de los inmigrantes para reproducir formas de socialización en espacios cerrados de homogeneidad cultural. Al respecto puede citarse el caso de la migración africana y asiática a Europa, donde los problemas de integración a las sociedades de destino de dichos migrantes han generado preocupación en toda la Unión Europea.

Sobre este tema, Giovanni Sartori ha problematizado la inmigración hacia Europa de grupos sociales con tradiciones socioculturales muy diferenciadas que irrumpen ante el “pluralismo liberal” y “democrático” del viejo continente sin la mínima intención de integrarse al nuevo contexto receptor<sup>2</sup>. Sartori se plantea una pregunta central que permite vislumbrar esta contradicción y choque cultural: ¿hasta qué punto la sociedad pluralista puede acoger sin desintegrarse a extranjeros que la rechazan? Al respecto señala: “Pluralismo es, sí, un vivir juntos en la diferencia y con diferencias; pero lo es si hay

.....

2 En su obra “La sociedad multiétnica” se plantea fundamentalmente el problema de la inmigración africana y asiática, con especial énfasis en los islamistas que desde tu perspectiva son un peligro para la integridad y cohesión social y estatal de la Europa contemporánea.

contrapartida. Entrar en una comunidad pluralista es, a la vez, un adquirir y un conceder. Los extranjeros que no están dispuestos a conceder nada a cambio de lo que obtienen, que se proponen permanecer como “extraños” a la comunidad en la que entran hasta el punto de negar, al menos en parte, sus principios mismos, son extranjeros que inevitablemente suscitan reacciones de rechazo, de miedo y de hostilidad” (Sartori:2004).

Sin duda, Sartori apunta hacia un asunto medular en las migraciones internacionales referido al impacto de las diferencias culturales en la socialización de las sociedades receptoras de migrantes, quienes en algunos casos pueden formar los citados enclaves étnicos cerrados en detrimento de una interculturalidad pluralista y abierta que implica una interacción positiva y respetuoso entre culturas aceptando la diversidad y generando procesos de enriquecimiento en el campo simbólico.

El basamento sociocultural del migrante es tan importante que las facilidades reales que la sociedad del norte ofrece al ciudadano o inmigrante están condicionadas por factores culturales. El inmigrante debe enfrentarse a una nueva identidad al integrarse en una jerarquía social donde su persona se sitúa en los niveles más bajos y los valores culturales que configuran su personalidad son amenazados directa e indirectamente<sup>3</sup>. El tránsito de una sociedad y cultura a otra diferente necesariamente produce efectos en la formación de una nueva identidad, lo que deviene en muchos casos en una crisis identitaria que consiste en no estar aquí ni allá, se trata de un camino intermedio, inconcluso, de entrecruzamiento de valores culturales que en gran parte no son complementarios (Altamirano:2006). La migración como fenómeno social pone a prueba que la identidad no se presenta como fija e inmóvil, sino que se construye como un proceso dinámico, inestable y múltiple, en ese sentido, no es un producto estático cuya esencia sería inamovible, definida de una vez y para siempre por el sistema cultural y social, sino que es variable y se va configurando a partir de procesos de negociación en el curso de las interacciones cotidianas.

Las vivencias de los migrantes implican por cierto, un proceso de resocialización en un nuevo contexto sociocultural de interacción; la adaptación a un nuevo ambiente social deviene en múltiples experiencias atravesadas en muchos casos de estereotipos y tipificaciones a priori de ambos lados, el ciudadano de la sociedad receptora que es parte de un “nosotros” y el “otro migrante”, el cual forja su identidad en el país de origen, en el pueblo, la ciudad, en la familia, a partir de todas las experiencias vividas; las concepciones de tiempo, espacio, derechos y deberes forjan un imaginario individual y colectivo (Altamirano:2006).

Por otro lado, la construcción actual de la figura del extraño que se da en las sociedades industriales diversificadas y complejas será proyectada sobre

.....

3 García, José y Verdú Ana (2008): “Imaginarios sociales sobre migración”, Universidad Autónoma de Barcelona.

el ciudadano extranjero, objeto de observación, lo que irá modificando su autoimagen gradualmente en un proceso continuo de comunicación reflexiva<sup>4</sup>.

Al respecto, Ulrich Beck nos dice que: "En la modernidad reflexiva, la construcción del extraño se politiza en un doble sentido. Por un lado, la politización del tema de la seguridad moviliza a los instrumentos de control de la sociedad civil y del Estado fuerte; por otro, la figura del extraño burocráticamente (construido) toma el lugar del extraño cultural. El discurso de la diferencia cultural está cargado del discurso sobre imágenes del enemigo, cosa que legitima la construcción y el reforzamiento de la seguridad preventiva y del Estado protector"<sup>5</sup>. Beck, se refiere a un proceso de retroalimentación entre las percepciones sociales de la comunidad receptora sobre el "otro inmigrante" y las políticas públicas migratorias de los países europeos que terminan instrumentalizando este "temor social" a la diferencia para los fines de aplicación de la real política. En ese sentido es cierto que los migrantes están poniendo a prueba la democracia y los derechos humanos que los países de recepción han enarbolado como dos de sus más importantes logros (Altamirano:2006).

Pero ante el esquema rígido de las políticas restrictivas basadas en una concepción ideológica de Estado-nación como comunidad imaginada homogénea y moderna, Beck anota la tesis de Bauman, quien aboga por romper con los esquemas rígidos de la identidad concebida como "esto o aquello" excluyendo del todo una tercera posibilidad: la identidad ambivalente en una mezcla de multiplicidad y rareza (Bauman:1990). Este enfoque de Bauman coincidiría de alguna forma, con lo planteado por Canclini en el sentido del dinamismo de los procesos identitarios del migrante, que no son entes pasivos que sólo asimilan o rechazan los nuevos patrones socioculturales de la sociedad de destino sino que los insertan mediante la conformación de una identidad múltiple (híbrida según Canclini y ambivalente para Bauman). Todos estos procesos se dan ya que la migración transnacional hace viajar la cultura; como nunca antes, valores culturales desconocidos o vistos como parte de la cultura de los países pobres, ahora son parte del mosaico cultural de las grandes ciudades de los países de destino (Altamirano:2006). Muestra de ello es que la política exterior de promoción cultural de muchos Estados a nivel mundial se engarza con la globalización de los procesos de intercambio simbólicos para la consecución de sus fines, siendo muy importante para ello la participación activa de los emigrados para plasmar y difundir en las sociedades de destino diversas manifestaciones artísticas, folclóricas, históricas y hasta culinarias como medio de exaltación de las bondades patrimoniales, costumbristas y turísticas de sus países de origen.

.....

4 Ibid, p.90.

5 BECK, Ulrich (2007): "Cómo los vecinos devienen judíos, la construcción política del extraño", en Munich, p. 65.

## 2. Peruanos en el extranjero: cultura, identidad nacional y Política Consular<sup>6</sup>

La migración internacional peruana se enmarca en los procesos descritos líneas arriba, desenvolviéndose con particularidad y especificidad propias del anclaje cultural-histórico andino de nuestra sociedad. El proceso de mestizaje en el Perú que arrastra contenidos simbólicos de la cultura andina en la reproducción social de la vida cotidiana, es encarnado por nuestros migrantes que trasladan la cultura peruana a las grandes urbes del mundo. Costumbres muy tradicionales, como el culto cusqueño al “señor de Qoyllur Ritti”, así como “el señor de los milagros”, entre otros, son practicados por muchos connacionales en los países de destino, trasladando su fervor colectivo y sincretismo religioso hacia contextos culturales diferentes. Este tipo de prácticas ayudan a los migrantes que lo practican a contrarrestar el desarraigo y a no sentirse ajenos a la cultura de nuestro país continuando siendo parte de ella; de tal forma, se reafirman y retoman los vínculos con el país y sus prácticas tradicionales. El proceso de adaptación de estos migrantes a las nuevas sociedades receptoras, se expresa también por la no renuncia a sus patrones culturales, los cuales al ser afirmados mediante la práctica en los países de destino aportan a la diversidad cultural de estas sociedades.

Un elemento importante de la dinámica social de nuestros emigrados es la asociatividad, la cual se manifiesta a través de la formación de organizaciones y asociaciones entre los mismos migrantes en las sociedades de destino; estas organizaciones son de carácter religioso, deportivo, culturales, empresariales, entre otros. Ese capital social de gran parte de nuestros migrantes se expresa en el establecimiento de redes de apoyo y organizaciones de carácter social que sirven de sustento para la paulatina inserción de los recién llegados, así como para la conformación de espacios de reproducción de la cultura peruana en las sociedades de destino. Diversas manifestaciones culturales desde musicales, gastronómicas, religiosas, entre otras, son expresadas en las sociedades de destino por nuestros migrantes, quienes van recreando sus identidades en la interacción creciente y constante con diversas culturas locales.

.....

6 Parte de las afirmaciones que se realizan en esta sección se basan en interpretaciones de 14 entrevistas que fueron aplicadas a peruanos radicados en el extranjero a inicios de este año, así como en los resultados de un estudio realizado por la Organización Internacional para las Migraciones en el año 2005 en el marco del “Proyecto: Fortalecimiento de la política de vinculación de los peruanos en el exterior”.

Según las estadísticas<sup>7</sup>, la mayor parte de emigrados proviene de Lima, es decir, el componente sociocultural de los nuevos limeños descendientes directos de las primeras generaciones de migrantes del campo es el que prevalece en estos flujos transnacionales de movilidad de peruanos. El migrante con anclaje cultural andino e identidad costera modernizada, o si se quiere, para referirnos al segmento etario mayoritariamente joven de nuestra emigración como el “neocholo” que transita entre la tradición y la modernidad (Noel:2009), llega a las sociedades de destino para asumir nuevas costumbres de un mundo cosmopolita. Una identidad múltiple alimentada de diversos bagajes socioculturales que se reconstruye y retroalimenta de forma permanente y dinámica. La identidad nacional de nuestros emigrados tiende a abrir nuevos espacios para la recreación e interacción intercultural, lo que no significa una pérdida de la identidad local-nacional, pero sí una inevitable fragmentación sobre todo cuando los vínculos en cuanto relaciones continuas con el país de origen son débiles o casi inexistentes. Esto último sumado a la complejidad de los procesos de inserción y adaptación de nuestros migrantes en las nuevas sociedades receptoras, haciéndose aún más complicado este proceso cuando las diferencias culturales entre origen y destino son muy fuertes, como por ejemplo, en países de destino no hispanos. Por ello, se podría suponer que en contextos muy diferenciados culturalmente a nuestro país habría una tendencia a que la identidad y la cultura originaria se diluyan, aún más si es que los vínculos o relaciones directas con el país de origen son casi inexistentes. Sin embargo, mayormente se da la afirmación de la identidad nacional, siendo que diversos aspectos de nuestra cultura son valorados por nuestros migrantes y son recordados y anhelados desde lejos en el país de acogida.

A pesar de ello es innegable que en algunos casos la inserción de nuestros migrantes en las sociedades de destino y el acceso a mayores beneficios que satisfacen sus expectativas personales, diluyen su identificación con el Perú. No obstante, la tendencia es que aunque se produzcan cambios en las costumbres y se incorporen nuevos hábitos, la identidad peruana se mantiene.

El proceso identitario de nuestros migrantes es mas complejo de lo que parece, y se resiste a afirmaciones o suposiciones dualistas, habida cuenta que es cierto que muchos de ellos al incorporar nuevos hábitos y costumbres del país de acogida mantienen también su identificación con nuestro país. Se configuraría de alguna forma, una identidad abierta y flexible a los cambios que impone el contexto receptor; o lo que llamaría Néstor Canclini, una identidad híbrida que no rechaza el basamento sociocultural originario ni las nuevas influencias de un contexto sociocultural diferenciado, sino

7 OIM-INEI, (2010): Migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante.

que más bien las integra. Lógicamente que el grado de practicidad de los hábitos y costumbres originarias puede variar de acuerdo a las condiciones y características del país de destino, así como del volumen, composición y nivel de organización de la comunidad de migrantes del mismo origen en la sociedad receptora. Ello, queda abierto para futuras investigaciones. Lo importante, es reconocer que el sentido del origen territorial y de socialización primigenia no se pierde al pasar los años de estancia en un país distinto, incluso, muchos de nuestros migrantes se mantienen informados sobre el acontecer social y político de nuestro país.

Por otro lado, a pesar de que mantienen sus vínculos, la mayoría denota también una nostalgia inevitable; asimismo, en algunos casos los contextos diferenciados y la lejanía de las familias fragmentadas por la migración debilitan los lazos y complican una comunicación amplia y comprensiva. Por ello, el desarraigo es siempre un riesgo como producto de la emigración, lo cual ha sido asumido por los Estados en los foros migratorios internacionales haciendo un llamado para promover políticas de vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen.

En nuestro país es a partir del año 2001 que el Estado asume con mayor atención el tratamiento del tema cultural e identitario de nuestros flujos migratorios, ello, a través de la Reforma Consular impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores que se inicia en dicho año y establecería, entre los nuevos lineamientos de la política pública Consular<sup>8</sup>, las acciones de **promoción del vínculo cultural y nacional de los emigrados**. La Nueva Política Consular y de Protección a los peruanos en el Exterior surge como el marco conceptual que conduce al Estado peruano y le permite afrontar los nuevos retos que se presentan ante la continua emigración peruana hacia las naciones mas desarrolladas (GELDRES:2006). Bajo esta nueva perspectiva, no se trata de desarrollar actividades culturales en el sentido de un servicio exterior tradicional, sino de ejecutar una política que tenga como norte la revinculación de manera permanente de los peruanos y peruanas no sólo con el Perú, sino con su comunidad de origen (Ministerio de Relaciones Exteriores). En tal sentido, el nuevo reglamento Consular recoge el espíritu de la nueva política consular señalando en su artículo 260º: "Con el propósito de alentar el incremento y la diversificación de los vínculos de la comunidad peruana con el Estado, las Oficinas Consulares deberán promover y facilitar la organización de los peruanos en diversos tipos de asociaciones dedicadas al fomento de los valores propios de la nacionalidad y la cultura peruana, así como de su vida institucional y política, manteniendo una participación activa y constante en las actividades que

.....

8 Para revisar los siete nuevos lineamientos de la Política Consular, ver: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: "Política de Reforma Consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior", en: <http://www.rree.gob.pe>.

realicen<sup>9</sup>. Es así como en los primeros años de la primera década del nuevo siglo XXI, el Estado peruano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus oficinas consulares en el mundo buscan promover la organización de la comunidad peruana en el exterior y el fortalecimiento de sus vínculos e identidad nacional impulsando actividades de apoyo y promoción cultural de diversas asociaciones de peruanos en el exterior. Como también lo señala el Reglamento Consular con relación a la función consular de vinculación con las comunidades nacionales, “esta función consiste en promover la vinculación de la comunidad peruana en el exterior con el Estado y la sociedad, fomentando la identidad nacional” (artículo 259º).

Como Avances en dicho marco, se destaca la creación de un Directorio de Asociaciones Peruanas en el Exterior, siendo que en el año 2004 las asociaciones registradas ascendían a 510, predominando las que tienen fines socio-culturales, religiosos y deportivos, mientras que actualmente se cuenta con similar cantidad registradas. Así también, se buscó promover la continuación del programa educativo peruano mediante cursos de educación a distancia sobre geografía e historia peruana a fin de que los migrantes no pierdan el sentido de identidad y arraigo con nuestro país. Por otro lado, la importancia que se le brindó a la dimensión participativa y ciudadana de nuestros emigrados se plasmó en la nueva **política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior** a través de la organización de las elecciones en el exterior para que los peruanos ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos del Perú en la elección de sus gobernantes<sup>10</sup>, así como con la creación de un marco institucional denominado “Consejos de Consulta”<sup>11</sup> que tienen como finalidad establecer un espacio de diálogo y cooperación con el Jefe de la Oficina Consular, para sumar esfuerzos en la solución de los problemas que enfrentan los connacionales en el extranjero, y en la aplicación de manera más eficiente, de los programas que integran los lineamientos de la acción consular...está integrado por residentes .....

9 El nuevo Reglamento Consular Peruano aprobado mediante Decreto Supremo 076-2005-RE estipula las funciones consulares en el marco de la nueva política consular.

10 Si bien es cierto las elecciones en el exterior se practican desde 1980, es en esta etapa que se brinda una especial atención a la promoción de la participación del migrante en la elección de sus representantes.

11 Estos consejos que deben conformarse cada año mediante elecciones en cada jurisdicción consular, tienen una participación activa en la formulación de propuestas para la gestión consular de sus respectivas jurisdicciones e incluso para la política migratoria internacional peruana, habiendo elevado sus aportes y requerimientos en diversos foros y espacios de discusión con autoridades estatales, en especial a través de sus Convenciones Internacionales que se realizan todos los años desde el 2005. Sin embargo, las últimas elecciones de Consejos de Consulta realizadas en setiembre pasado solo lograron conformarse en 23 jurisdicciones consulares de un total de 100, lo cual ha mostrado un relativo interés de la comunidad peruana en participar en este espacio de diálogo y concertación con las oficinas consulares.

peruanos en el exterior, quienes son electos a título individual conforme a su propio Reglamento (Reglamento Consular: artículo 264º). No menos importante a destacar, teniendo como soporte el capital social de nuestros migrantes y las distintas redes que tejen en las sociedades de destino, es el esfuerzo de la Cancillería por “integrar positivamente a nuestra diáspora en las tareas del desarrollo”<sup>12</sup> a través de la **política de vinculación de los peruanos con el Perú desde una perspectiva productiva** que impulsaría acciones de apoyo institucional para canalizar los aportes de los migrantes a la economía nacional a través del uso productivo de las remesas, esto, a través de programas como “ahorro para mi vivienda” que mediante alianzas estratégicas de la Cancillería con algunos bancos lograron poner a disposición de los familiares de los remesantes créditos hipotecarios para acceder al fondo “Mi vivienda” y “Techo Propio”. Asimismo, se intentó fomentar inversiones productivas de las remesas con acceso al crédito para los familiares que las recibe a fin de favorecer emprendimientos en las localidades de origen, ello a través de un convenio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y cajas rurales y municipales. Otra interesante iniciativa fue el programa “solidaridad con mi pueblo” el cual buscaba captar donaciones del exterior para diversos proyectos de impacto social en origen. Por otro lado, en el 2003 se impulsó la promulgación de la Ley N° 28182 de Incentivos Migratorios que tuvo por objeto promover el retorno productivo de peruanos que desearan establecerse en el país desarrollando alguna actividad profesional o empresarial mediante exoneraciones tributarias para el internamiento de sus bienes<sup>13</sup>.

Con relación a los nuevos lineamientos de la política consular que han sido abordados<sup>14</sup>, cabe señalar, la importancia que tiene para la gestión consular las funciones de promoción cultural, económica, comercial<sup>15</sup> y turística; todas ellas estipuladas en el título XI del Reglamento Consular. En el ámbito cultural, las oficinas consulares tienen el deber de promover .....

12 Nota al pie de página del Embajador Manuel Rodríguez Cuadros, en: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: “Política de Reforma Consular. De protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior”, pág 30. Cabe destacar el importante liderazgo en la reforma Consular del Embajador y ex Canciller Rodríguez Cuadros quien fue el gestor del cambio de paradigma y modernización en la gestión consular.

13 Considerando que no llegan a 400 las personas que se acogieron a la Ley, actualmente se viene promoviendo una nueva Ley que la reemplace, de carácter integral e inclusiva para ampliar los beneficios a quienes deseen retornar de forma voluntaria, incluidos los que son expulsados de los países de destino por situación migratoria irregular.

14 Para los fines de este artículo solo interesan los tres lineamientos señalados, ya que guardan una mayor relación e interdependencia para articular una propuesta de codesarrollo como desafío de la política consular peruana en la actualidad.

15 El 13 de marzo del 2007 mediante DS.014-2007-RE se establece el dispositivo para asignar promotores comerciales honorarios del Perú en el exterior, dichos promotores serían peruanos residentes en el extranjero que serían adscritos a los consulados para apoyar ad honorem en labores de promoción comercial.

los valores de la cultura peruana de acuerdo a lo establecido en el “Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior”, el cual establece las líneas de acción de la política exterior cultural del país que, a su vez, se enmarca en la política cultural del Estado. Como se señala en dicho Plan, la política exterior del Perú promueve la adecuada inserción del país en el mundo y vincula estrechamente la acción externa con las prioridades nacionales de desarrollo, asimismo, persigue fortalecer las vinculaciones del Estado con las comunidades peruanas en el exterior y sus sentimientos de pertenencia al Perú. En ese sentido, la gestión de la política de promoción cultural en los consulados, reviste de mucha importancia al igual que las funciones de promoción económica, comercial y turística; de acuerdo al artículo 228º del Reglamento Consular: “la promoción económica y comercial constituye también atribución de los funcionarios consulares, y deberá desarrollarse coordinadamente con la Misión Diplomática. Les corresponde, en consecuencia, realizar las acciones pertinentes para promover, en sus respectivas circunscripciones, los productos nacionales de exportación, la oferta turística peruana, la captación de inversiones, de tecnología, de cooperación económica y científica, y de asistencia, de acuerdo con los objetivos de promoción establecidos por las autoridades competentes”.

### 3. Hacia el diseño de una Política Consular de Codesarrollo

Como he intentado mostrar, existe una estrecha relación entre la dimensión cultural e identitaria de nuestra migración internacional y la política exterior nacional, especialmente en el ámbito consular donde se han dado esfuerzos significativos para promover un nexo favorable entre nuestros migrantes y los procesos de desarrollo interno de nuestro país.

Los lineamientos de la política consular descritos guardan una estrecha dependencia para impulsar el fortalecimiento de los vínculos entre nuestros migrantes y el país, y en ese sentido, para aprovechar los beneficios que pueden derivarse de una gestión adecuada y positiva de nuestros flujos migratorios. Una política consular que dirija su atención al capital social de nuestros migrantes para convertirlos en promotores no sólo de una inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de nuestros connacionales en las sociedades de destino, sino además para contribuir con el desarrollo interno de nuestro país. Ello, no sólo a través de las remesas que ya representa un aporte significativo al país y que debiera ser reconocido por el Estado para brindar mejores servicios y protección a

.....  
nuestros migrantes<sup>16</sup>, sino además con las labores de promoción comercial  
16 Las remesas aportan no solo al dinamismo de la economía sino además directamente al fisco a través del gasto que realizan las familias receptoras al consumir y pagar el I.G.V. Se calcula que aportan aproximadamente 500 millones de dólares anuales al fisco. Una ley de reconocimiento al aporte económico de

y cultural que muestren nuestra riqueza pluricultural y las potencialidades de nuestro país en biodiversidad, ecoturismo, gastronomía, costumbres, manifestaciones artísticas, entre otros; todo ello que redundaría en un fortalecimiento de los vínculos del país con nuestros migrantes y, tal vez lo más importante, en el afianzamiento de nuestra identidad nacional y prestigio internacional para una política exterior impulsora del desarrollo del país. En concordancia con ello, “tal vez el mayor desafío de nuestra política exterior en relación con las comunidades peruanas en el exterior, es seguir defendiendo nuestros valores identitarios como nación, contribuyendo así a cumplir con el mandato ético y constitucional, según el cual los peruanos en el exterior son también parte, que duda cabe, de nuestra patria y su destino”<sup>17</sup>

En el ámbito internacional, las relaciones entre migración y desarrollo son cada vez más reconocidas por los Estados para el diseño e implementación de políticas de vinculación con sus diásporas; cabe citar las diversas resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre “migración internacional y desarrollo” emitidas desde 1994 hasta el presente año, así como los informes del Secretario General ONU sobre el mismo tema dados entre los años 1995 y el 2010<sup>18</sup>. Así también, en el año 2006 se produce el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas, centrándose en el eje migración y desarrollo. El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo fue el primer evento donde se estableció un debate a nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre este tema, participaron más de 130 países haciéndose un reconocimiento explícito del nexo entre migración y desarrollo, y ratificándose la necesidad de continuar con este Diálogo. Como resultado de esta importante reunión, se marcó un nuevo hito en la inclusión del tema migratorio y sus aportes al desarrollo en la agenda mundial, asimismo, en dicho marco se convocó la creación del

---

nuestros migrantes que grave con un porcentaje a lo recaudado por concepto de I.G.V producto del gasto de las remesas, posibilitaría redireccionar mayor presupuesto para una política de mejora de los servicios consulares y de protección y asistencia a nuestros migrantes implementando políticas y programas con mayor impacto en el bienestar de los tres millones de emigrados y sus familiares en el país.

17 MORILLO, Zósimo (2011): El nuevo derecho consular peruano, el derecho de las comunidades peruanas en el exterior, Fundación Academia Diplomática del Perú-Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, pág.197.

18 Como primer referente del tratamiento del tema migratorio a nivel internacional y multilateral destaca la “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” celebrada en el año 1994. En el capítulo X del Programa de Acción de dicha Conferencia, se hace referencia a la migración internacional y el desarrollo, señalando que la migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino. En la primera Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre migración internacional y desarrollo (49/127, de 19 de diciembre de 1994), se solicitó al Secretario General preparar en consulta con todos los Estados y Organizaciones Internacionales y regionales correspondientes, un informe sobre migración internacional y desarrollo. A partir de esa fecha se emitieron diversas resoluciones e informes sobre el particular.

Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo<sup>19</sup>.

En ese contexto, de mayor visibilidad internacional sobre dicho nexo entre migración internacional y desarrollo, es que el concepto del “codesarrollo” que surge en el año 1997 como parte de la política migratoria francesa para controlar los flujos migratorios de entrada a su país, ha devenido actualmente en una alternativa de política pública dirigida a aprovechar los nexos entre migración y desarrollo a través de un enfoque transnacional que reconozca las potencialidades del migrante para convertirlo en un impulsor del desarrollo de sus sociedades de origen<sup>20</sup>. El Codesarrollo es una forma de vincular de forma positiva migraciones y desarrollo; supone aceptar que las migraciones y, sus protagonistas, los inmigrantes, pueden ser vectores fundamentales para el desarrollo tanto del país de envío como el de acogida; supone también aceptar que la consideración del inmigrante como agente de desarrollo puede ser fundamental en la cogestión exitosa de la cuestión migratoria; supone, por último, una forma de entender las relaciones entre países ricos y pobres, entre el norte y el sur, entre países de envío y países de acogida, en paridad, dado que ambos se reconocen y admiten de la necesidad del otro para “codesarrollarse”(HERRERA:200). En distintos Estados, receptores y emisores de migrantes, se vienen aplicando políticas, programas y proyectos de codesarrollo buscando el aprovechamiento de los beneficios de la gestión de los vínculos con sus comunidades transnacionales. En nuestra región países como Ecuador, Colombia, México, e incluso Chile que no posee una emigración significativa como aquellos, vienen implementando políticas de vinculación con sus diásporas con impacto en sus sociedades de origen<sup>21</sup>. La política consular de estos países está íntimamente comprometida con favorecer los nexos entre migración y desarrollo en sus diversas facetas, desde lo económico hasta lo cultural, dirigiéndose hacia una política consular integral que no se limita a los temas administrativos de actuaciones consulares y al tema contingente de asistencia y protección de los derechos de los migrantes,

.....

19 Hasta la fecha se ha realizado en cinco oportunidades de forma anual, habiéndose convertido en un espacio de diálogo legitimado por la participación de los Estados a escala mundial. Asimismo, el tema “Migración y Desarrollo” se ha instaurado en todos los foros migratorios internacionales, así como en los distintos espacios de integración regional y subregional.

20 Esto no significa, como algunos pueden suponer, cargar con mayores responsabilidades a los migrantes que ya tendrían suficientes problemas para lograr insertarse en la sociedad de destino. Por el contrario, se trata de involucrarlos, como actores centrales de los procesos migratorios y de la política consular, con los esfuerzos del Estado y la sociedad civil encaminados a coadyuvar en su bienestar y en el de sus familias, localidades y país de origen. En síntesis, expandir su ciudadanía “desterritorializada” abriendo mayores puentes y canales de participación en los procesos de desarrollo del país de origen.

21 Para México, ver: [www.ime.gob.mx](http://www.ime.gob.mx), Colombia: [www.redescolombia.org/colombianosune](http://www.redescolombia.org/colombianosune) , Chile: [www.chileglobal.org](http://www.chileglobal.org) , Ecuador: <http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/>

sino que involucra además, como exige la realidad transnacional de nuestra época, los esfuerzos de una gobernanza de las nuevas dinámicas transmigrantes.

Con relación a ello, debe reconocerse que las nuevas transformaciones de la sociedad mundial donde se inscriben los procesos migratorios nos obligan a asumir una “perspectiva transnacional”<sup>22</sup> como enfoque teórico-conceptual de análisis de las relaciones internacionales, considerando que “bajo el supuesto de que los migrantes mantienen relaciones a distancia entre lugares de origen y de establecimiento, a través de múltiples niveles relacionales y espaciales, ellos, en tanto actores, constituyen campos sociales transnacionales, inmersos en relaciones de poder que posibilitan la llamada acción social transnacional” (Rivera,2007,30).

En ese sentido, una política consular de codesarrollo implica trabajar conjuntamente con las asociaciones de migrantes en el exterior a fin de brindar un soporte institucional que promueva diversos programas y proyectos a favor de nuestras comunidades transnacionales, promoviendo su participación activa como aliados de nuestra política externa e interna, incluyendo la gestión organizacional de estas redes en la Planificación Estratégica de las Relaciones Exteriores con el objeto de coadyuvar a la proyección de los intereses nacionales en el ámbito internacional.

En el caso peruano como se ha señalado, fue a través de la Reforma Consular de hace un década que se dieron los primeros esfuerzos por construir una relación fructífera con nuestros emigrados a fin de promover el desarrollo del país; dicho esfuerzo embrionario, legítimo e importante del Estado, aunque no haya tenido un impacto considerable, debe ser relanzado desde una “perspectiva transnacional” a través del diseño e implementación de una política consular de codesarrollo, basada en “el núcleo duro del Nuevo Derecho Consular peruano”<sup>23</sup> y en el nuevo paradigma del Cónsul “gestor” y “servidor público”<sup>24</sup>. Esta nueva política consular para ser efectiva debe contar con un respaldo institucional y presupuestal suficiente a través de una nueva estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores; ello, mediante la creación de un Viceministerio de Política y Gestión Migratoria, que dentro de sus funciones se encargue de planificar e implementar la nueva etapa de la Reforma Consular que asuma los desafíos del renovado

.....

22 La perspectiva transnacional surge en las ciencias sociales como un nuevo enfoque de análisis dirigido a las nuevas relaciones sociales que se desarrollan en un mundo globalizado e interconectado, donde diversos actores trascienden fronteras y márgenes establecidos para crear nuevas dinámicas inter espaciales, materiales y simbólicas.

23 MORILLO, Zósimo (2011): El nuevo derecho consular peruano, el derecho de las comunidades peruanas en el exterior, Fundación Academia Diplomática del Perú-Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, pág 65.

24 Manuel Rodríguez Cuadros: “Política de Reforma Consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior”, pág.15.

panorama internacional<sup>25</sup>, en el marco del diseño de una política migratoria integral que tenga como eje central la inclusión social de los peruanos en el extranjero.

Además, esta nueva política consular de codesarrollo debe inscribirse en el marco de un esfuerzo coordinado e interinstitucional en materia de diseño e implementación de una política migratoria de Estado<sup>26</sup>, que base sus principios en los instrumentos de protección y promoción de los derechos humanos, así como en la coherencia conceptual y administrativa entre la política de emigración e inmigración. Esto último, de suma importancia para posicionar a nuestro país como un referente de la gestión migratoria en la región con miras a una profunda integración social sudamericana, así como para exigir en el ámbito internacional con mayor legitimidad un tratamiento adecuado a nuestros migrantes.

Finalmente, cabe resaltar la importancia de una política consular abierta a la crítica constructiva y a la participación democrática de los distintos actores de la sociedad civil, siendo posible construir legitimidad del aparato estatal ante los emigrados mientras se impulse una política articulada y multidimensional que convierta, en alguna medida, la problemática migratoria en una posibilidad y en un activo para el desarrollo.

.....

25 La crisis internacional y el endurecimiento de las políticas migratorias de los principales países receptores de migrantes.

26 Cabe anotar la importancia para estos fines de la recientemente institucionalizada Mesa de Trabajo Intersectorial par la Gestión Migratoria, oficializada mediante Decreto Supremo N° 067-2011-PCM del 27 de julio pasado, que formaliza esta Comisión Multisectorial Permanente adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que tendrá por objeto “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria”.

ALTAMIRANO, Teófilo (2006): Remesas y nueva fuga de cerebros: impactos transnacionales, Lima, PUCP.

ALTAMIRANO, Teófilo (1999): "Los peruanos en el exterior y su revinculación con el Perú" en: Revista de la Academia Diplomática del Perú, "Comunidades peruanas en el exterior: situación y perspectivas".

ALTAMIRANO, Teófilo (2000): "Liderazgo y organizaciones de peruanos en el exterior". Culturas transnacionales e imaginarias sobre el desarrollo, PUCP.

ÁVILA, Javier (2002): "Regionalismo, religiosidad y etnicidad migrante transnacional andina en un contexto de glocalización: el culto al Señor de Qoyllur Ritti" en: Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades, Lima, PUCP.

ANDERSON, Benedict (1983): Comunidades imaginadas, Fondo de Cultura Económica.  
BARTH, Frederik (1976): *La organización social de las diferencias La Organización social de las Diferencias culturales . Culturales*. Introducción. FEC, México DF, 1976. FEC, México, 1976.

BAUMAN, Zygmunt(1990): Modernidad y ambivalencia, Cambridge.

BECK, Ulrich (2007): Cómo los vecinos devienen judíos, la construcción política del extraño, Munich.

CANCLINI, Nestor (2001): Culturas híbridas, Paidós, Buenos Aires.

GARCÍA, José y Verdú Ana (2008): "Imaginarios sociales sobre migración", Universidad Autónoma de Barcelona.

GELDRES, Jorge Lázaro(2006): "La Política Consular y de Protección a los Peruanos en el Exterior: una visión renovada", en Revista Peruana de Derecho Internacional, N° 32, Lima.

GERMANÁ, César (2005) : "La migración internacional en el actual periodo de globalización del sistema mundo-moderno/colonial", en Alternativas: cuadernos de trabajo social N° 13, Universidad de Alicante.

GÓMEZ, Cristina (2007): "Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo", en: Revista de Antropología Iberoamericana, año/vol.2, número 003, Madrid.

GRIMSON, Alejandro, (1999) *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba.

HERRERO, Blanca (2000): "Codesarrollo: Alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate". II Congreso sobre la Inmigración en España. Madrid.

HUNTINGTON, Samuel (2004): *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona, Paidós.

IDEI, OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores (2005): "Proyecto: Fortalecimiento de la política de vinculación de los peruanos en el exterior", Lima.

KATRIEN de Muynck (2006): "El caso francés: la primera política oficial de codesarrollo", en [www.codesarrollo-cideal.org](http://www.codesarrollo-cideal.org)

LEE, Everett (1965): *A theory of migration*, University of Pennsylvania.

MARTINEZ, Miguel (1993): *El paradigma emergente: hacia una nueva racionalidad científica*, Gedisa Editorial, Barcelona.

MATOS MAR, José (1988): *Desborde popular y crisis del Estado*, Lima, CONCYTEC.

OCHOA, William (2007): "Reflexiones sobre codesarrollo a partir de la experiencia colombiana". III Seminario internacional sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales: hacia la política integral migratoria. Bogotá.

MENESES, Max (2009): "globalización y migración internacional", en *Revista Sociológica* N° 1, Colegio de Sociólogos del Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: "Política de Reforma Consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior", en: <http://www.rree.gob.pe>.

Manuel Rodriguez Cuadros: "Política de Reforma Consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior".

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: "Plan de Política Cultural del Perú en el Exterior", en: <http://www.rree.gob.pe>.

MORILLO, Zósimo (2011): *El nuevo derecho consular peruano, el derecho de las comunidades peruanas en el exterior*, Fundación Academia Diplomática del Perú-Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.

NAIR, Sami (1997): Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios, Paris.

NUÑEZ MELGAR, Marco (2010): Las migraciones Internacionales ¿problema o posibilidad?, Edición-autor, Lima.

NOEL, Gabriela (2009): "Los neocholos: entre la tradición y la modernidad", Tesis para optar el grado académico de licenciada en sociología, UNMSM.

OIM-INEI, (2010): Migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante.

ORTIZ, Renato (1996): Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

PIORE, Michael (1979): Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

PORTES, Alejandro (1997): "Immigration theory for a new Century: some problems and oportunities" en International Migration Rewiev.

RIVERA, Liliana (2007): "Repensando el estudio de las migraciones contemporáneas en las ciencias sociales: algunas contribuciones desde la perspectiva transnacional", en Migraciones internacionales, PUCP.

SARTORI, Giovanni (2004): La sociedad multiétnica, Taurus, Madrid.

STARK, Oded (1991): The migration of labor, Cambridge, Mass Basil Blackwell.

# LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO

Marco Nuñez-Melgar Maguiña<sup>1</sup>

## Introducción

Desde mediados de los años noventa, principalmente a partir de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), los Estados fueron tomando conciencia sobre la relación entre la migración internacional y el desarrollo, ya sea considerando a la migración como variable dependiente del subdesarrollo o afirmando que una migración ordenada podría tener efectos positivos para las sociedades de origen y destino de los migrantes.

Es así como en Europa en Tampere (Finlandia) el Consejo de la UE, estableció que el

.....

<sup>1</sup> Ministro del Servicio Diplomático del Perú, Director de Protección y Asistencia al Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. El presente artículo forma parte de la obra del autor, titulada: "Las Migraciones Internacionales: ¿problema o posibilidad?"

viejo continente debía constituirse en un espacio de “Libertad, Seguridad y Justicia”, lo que incluía el control y administración del fenómeno migratorio, sugiriendo como novedad para que esta política funcione el concepto de “Cooperación para el Desarrollo” como pieza clave. Sin embargo, no obstante resulta clara la utilización del enfoque del Desarrollo ligado al manejo migratorio a través de la cooperación, se debe observar que en cualquier caso el desarrollo no debe ser un fin en si mismo sino en tanto aprovecha en el buen sentido a la persona humana, vale decir el sentido social del mismo y no solo el administrar los flujos migratorios.

Posteriormente, las NNUU refirieron en el informe del 2002: “Fortaleciendo las NNUU; Una Agenda para el Cambio”, del Secretario General, a la creciente importancia de la migración y la necesidad de analizar sus causas y su desarrollo.

Para el 2006, NNUU convoca al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo y fue el primer evento en el que se dio un debate de la Asamblea General de la ONU sobre el tema. Éste diálogo sobre paso todas las expectativas relativas al número y nivel de la delegaciones (más de 130 países, 47 ministros y 40 viceministros) y se hizo un reconocimiento explícito del vínculo entre la migración y el desarrollo y asimismo de la necesidad de continuar este diálogo; de allí nace el “Foro mundial Migratorio” sobre Migración y Desarrollo.

Todo ello va a visibilizar y reorientar los enfoques sobre el rol que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de origen; lo que al igual que sus contribuciones a la sociedades receptoras comienza a ser reforzado y reconocido, ello en el marco de las estrategias nacionales regionales y mundiales sobre desarrollo económico

En ese sentido, asimismo, tanto en el ámbito académico como en el de los gestores de políticas públicas, el tema del impacto de la migración internacional en las sociedades emisoras y receptoras cobró mayor interés e importancia para la construcción de propuestas y diálogo entre los países. Si bien muchos enfoques privilegiaron el aspecto económico de las migraciones a través de las remesas, se comenzó a discutir otros aspectos relacionados al desarrollo como los derechos humanos de los migrantes, la migración temporal y la circulación de capital humano. Las distintas esferas del desarrollo fueron vinculadas al fenómeno de la migración internacional, buscando mecanismos de gestión de los flujos migratorios que coadyuven al bienestar principalmente de los países de origen, donde una de las razones principales para la explicación de la emisión de migrantes es la pobreza. En ese marco surgieron en estos últimos años diversas políticas en distintos Estados dirigidas hacia la gobernanza migratoria, en algunos de los casos vinculadas e influidas por lo que se llamó “Codesarrollo”, nuevo enfoque para la gestión del fenómeno migratorio que se detalla a continuación.

## El codesarrollo

La noción de codesarrollo nace en un coloquio internacional en Francia en el la década de los ochenta refiriéndose a la necesidad de un mutuo intercambio de recursos y responsabilidades en la cooperación norte sur para favorecer el desarrollo, es decir, que

en sus orígenes la noción de codesarrollo no se vinculaba con el fenómeno migratorio. Posteriormente, en el año 1997, la aplicación del término “codesarrollo” a la vinculación entre la migración y la cooperación para el desarrollo, surge con la propuesta del politólogo y eurodiputado francés Sami Nair, encargado de la Misión Interministerial Migración y Codesarrollo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Dicha propuesta tuvo como punto de partida la siguiente definición: “es una estrategia para integrar migración y desarrollo de forma que ambos países, el emisor y el receptor, puedan beneficiarse de los flujos migratorios, es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío”<sup>2</sup>. Asimismo, uno de los elementos importantes de esta concepción es la corresponsabilidad que parte del reconocimiento de que la migración no es responsabilidad exclusiva del país de origen, tránsito o llegada sino que vincula a todos los actores involucrados en el proceso. Esa nueva concepción surgió en una coyuntura de preocupación existente en Francia, dada la crisis económica y el auge de población inmigrante en dicho país, lo que se tradujo en el endurecimiento de las condiciones de acceso a la nacionalidad mediante las leyes Pasqua que se basaban en el lema “migración cero” y en el establecimiento de la regla del derecho a la nacionalidad por la sangre a cambio de por el lugar de nacimiento. Sami Nair propuso ir más allá de la cooperación para el desarrollo, mediante el establecimiento de políticas sectoriales de codesarrollo. Para ello habría que instaurar objetivos comunes entre países de acogida y países de origen de forma que se pudieran estabilizar los flujos migratorios en el origen e integrar a los inmigrantes en los países de acogida, es decir, favorecer el control de flujos migratorios contando con la cooperación del país de envío, “ la política de gestión de los flujos migratorios debe favorecer la estabilización de los inmigrantes legalmente instalados, su integración social, el control de la entrada en el país, y el respeto de las reglas de residencia....(Francia) puede y debe profundizar más allá de la cooperación internacional, en una variedad de políticas sectoriales de codesarrollo. Esta exigencia se vuelve imperativa porque Francia ya no puede más en el contexto actual, acoger masivamente nuevos flujos migratorios, y porque debe actuar sobre las causas de las migraciones si quiere evitar, con medidas administrativas draconianas, minar los principios mismos del Estado republicano de derecho”<sup>3</sup>.

Vale decir, que en sus inicios el codesarrollo incorporaba un fuerte componente de contención migratoria siendo su objetivo final estabilizar y detener tales corrientes migratorias hacia Francia. De tal forma se pretendió instrumentalizar el codesarrollo en la medida de condicionar ayudas del gobierno a la obtención de frenar los flujos migratorios sin tener presente que el factor de desarrollo constituye un derecho en sí mismo inherente al ser humano. La política del codesarrollo debía buscar, según Nair, el establecimiento de intereses comunes entre los países: “El interés compartido de Francia y de los países de origen es hacer de la inmigración un vector de desarrollo

2 Nair, S. Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios, París, 1997.

3 Ibidem. Op. cit.

porque este significa la estabilización de los flujos migratorios en los países de origen y la garantía de su integración en Francia<sup>4</sup>”.

La inclusión del concepto de codesarrollo en la Unión Europea se da explícitamente durante el Consejo de Tampere de 1999, en la sección relativa a inmigración se manifiesta la necesidad de un enfoque global de la inmigración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países de origen y tránsito. Con tal propósito se hace un llamado a que los Estados miembros de la UE colaboren con los países interesados en fomentar el codesarrollo.

## Características principales del codesarrollo

La centralidad del migrante como vector del desarrollo, partiendo del principio que cualquier iniciativa institucional que pretenda potenciar el rol de la migración resultará inocua si no se consigue que los migrantes tomen parte activa en ella.

Constituye un enfoque de intereses compartidos entre los países de origen y destino de migrantes, ello en el entendido que los países del sur necesitan de los países del norte y viceversa, estribando la cuestión en cómo erradicar los impactos negativos y más bien ampliar los impactos positivos de la migración. Todo ello implica relaciones de corresponsabilidad y reciprocidad entre ambas sociedades.

Constituye una política de los Estados en la cual intervienen una multiplicidad de actores (autoridades centrales, regionales, asociaciones de migrantes, instituciones académicas, etc).

Explora nuevas relaciones entre la cooperación y el desarrollo para las políticas migratorias, lo cual no debe ser considerado como sustitutoria de la ayuda oficial al desarrollo.

Cualquier enfoque en concreto que tenga claro estos elementos debe partir por reconocer el rol de igualdad de todos los agentes involucrados independientemente del acento o visión subyacente que cada país desea otorgar.

Los ejes principales sobre los cuales se estructura la agenda del codesarrollo son los siguientes:

- Fomento de las remesas a favor de proyectos productivos en los países de origen.
- Programa de organización de las diásporas desde un enfoque multidimensional.
- Programa de migración circular y ayuda al retorno voluntario.

Al respecto resulta importante subrayar que si bien es cierto la relación de horizontalidad y corresponsabilidad constituyen pieza importante para el establecimiento de

.....

4 Ibidem. Op. cit.

políticas migratorias al servicio del desarrollo en los países de origen, también hay que considerar que muchas veces la parte discursiva o retórica puede verse disociada con el establecimiento de acciones concretas de algunos países mejor posicionados en el orden económico global que pretenden posicionar su agendas “ocultas” de un determinado modelo de dominación económica. Por ello, una verdadera política que fomente el codesarrollo debe tener en cuenta con meridiana claridad el abordaje de las tres dimensiones que lleva implícito el fenómeno migratorio internacional:

- La falta de oportunidades y el derecho negado al desarrollo que tienen los migrantes en sus lugares de origen.
- La situación de los derechos humanos de las personas migrantes en los lugares de destino.
- La problemática que emerge de la ciudadanía transnacional.

El codesarrollo es una herramienta conceptual y un enfoque de desarrollo que permite romper con la visión clásica de la migración internacional como problema; ver la migración como una posibilidad implica que a través de la gobernabilidad del fenómeno migratorio y su gestión de manera transversal sea posible generar desarrollo interno. La migración internacional como fuente de desarrollo nacional y no de empobrecimiento y descapitalización de nuestro capital humano y social. En ese sentido, es importante consolidar en el tiempo este nuevo enfoque del fenómeno migratorio, desde el cual se considera a los migrantes como agentes del desarrollo nacional. Sin embargo, no hay que negar que la promoción del rol de las diásporas en el codesarrollo debe ir de la mano con la exigencia de la inserción de los migrantes en las sociedades de destino con un mayor ejercicio de derechos.

Creo que sí es posible revertir la mirada tremendista de las migraciones y construir nuevos modelos de políticas públicas y gestión de los flujos migratorios y sus recursos materiales y culturales; el Estado en alianza con las organizaciones de peruanos en el exterior es capaz de generar con un enfoque transversal procesos de codesarrollo que permitan aprovechar las ventajas de la internacionalización de las relaciones sociales y la nueva dinámica de la familia transnacional.

Por lo expuesto, creo que el codesarrollo más allá de los factores políticos implícitos que esta estrategia encierra, no deja de ser un instrumento que bien encausado desde el Estado y la sociedad civil puede coadyuvar a favorecer un impacto positivo de nuestra migración internacional, anteponiendo siempre en todo ámbito los intereses nacionales.

## Actores y elementos del Codesarrollo

### a) Capital social:

Para Alejandro Portes, el capital social “significa la capacidad que tienen los individuos de organizar recursos escasos gracias a que forman parte de redes o de estructuras

sociales más amplias”<sup>5</sup>, así también para el mismo autor, “la consolidación y/o fortaleza de las redes sociales como forma de capital social depende entre otros factores del grado de confianza y solidaridad creada entre sus miembros”<sup>6</sup>

En los enfoques actuales del codesarrollo la asociatividad voluntaria de los migrantes en las sociedades receptoras resulta pieza importante para la organización de grupos, clubes e instituciones que consolidan líneas de origen y destino que conforman los circuitos migratorios, en los cuales las transferencias de remesas son parte fundamental para fomentar programas de codesarrollo con impacto de origen y destino.

Los flujos migratorios poseen un capital social importante que se expresa a través de las redes de migrantes, las cuales en los países de acogida desarrollan diversas actividades sociales de tipo cultural, religioso, deportivo, etc. Es a través de estas redes que la cultura peruana se traslada a diversos países del mundo, reproduciendo el anclaje cultural comunitario y cooperativo en las nuevas organizaciones de migrantes en las sociedades de destino. Es así, que es necesario considerar a nuestros connacionales en el exterior organizados en redes como aliados para el desarrollo interno de sus localidades de origen, esto, a través de la gestión planificada de sus vínculos sociales y económicos en su país de origen y de acogida. La familia transnacional, producto del fenómeno migratorio, desarrolla relaciones sociales de intercambio que pueden favorecer, desde un esfuerzo coordinado con el Estado, organizaciones sociales de base, ONGs, y /o empresa privada, a generar procesos de codesarrollo.

Los emigrados representan agentes de codesarrollo y constituyen un valioso capital social, cultural y económico transnacional que requiere ser aprovechado y puesto en valor. Dichos migrantes pueden coadyuvar en promover relaciones de intercambio cultural y económico entre los países de origen y de destino, siendo parte de proyectos de codesarrollo que articulen la participación de instituciones públicas, privadas y organizaciones locales.

### **b) Redes sociales:**

Parte importante en la estructuración del capital social lo constituyen las redes sociales que en el estudio de la migración internacional son entendidas como un conjunto de vínculos interpersonales, como unos puentes que conectan a los migrantes con sus zonas de origen y destino, mediante los lazos de parentesco, amistad o identidad con la comunidad de origen. Según Douglas Massey, “las redes migratorias pueden definirse como conjuntos de relaciones interpersonales que vinculan a los inmigrantes, a emigrantes retornados o a candidatos de la emigración con parientes, amigos o compatriotas ya sea en el país de origen o en el de destino. Las redes transmiten información, proporcionan ayuda económica o alojamiento y prestan apoyo a los migrantes de distintas formas. De estas múltiples formas facilitan la migración al

.....

5 PORTES, Alejandro (1997): “Immigration theory for a new Century: some problems and oportunities” en *International Migration Rewiev*.

6 PORTES y SESENBRENNER (1993): “Embeddedness and inmigration: notes on social determinants of economic action” *AJS* by the University of Chicago, vol. 98. nº 6.

reducir sus costos y la incertidumbre que frecuentemente la acompaña<sup>7</sup>. Asimismo. “el surgimiento de una bien desarrollada y consolidada red social, reduce enormemente los costos sociales, económicos, psicológicos, de reunificación familiar de los movimientos internacionales migratorios de los individuos y empoderar el proceso migratorio<sup>8</sup>. Las redes migratorias pueden considerarse una forma de capital social ya que se trata de relaciones sociales que permiten el acceso a otros bienes; el concepto de capital social fue iniciado por James Coleman y más adelante desarrollado por Pierre Bourdieu. Coleman utilizó el término para describir un recurso de individuos que emerge de sus “lazos sociales”, y Bourdieu lo usó para referirse a las ventajas y oportunidades que obtienen las personas al ser miembros de ciertas “comunidades”. Según Bourdieu, el capital social es “la suma de recursos, reales o virtuales, que un individuo o grupo acumula en virtud de la posesión de una red duradera de más o menos relaciones institucionalizadas de conocimiento mutuo y reconocimiento<sup>9</sup>. Así, los conceptos esenciales de este enfoque son “confianza”, “reciprocidad”, “vida ciudadana” o “compromiso cívico”, y “asociatividad”. La idea central es que la integración social de grupos en situación vulnerable está precedida por un proceso de habilitación de capacidades y destrezas sociales propias, individuales y colectivas.

### **c) Las remesas y el desarrollo**

Las remesas constituyen flujos monetarios generados como consecuencia de la migración, son transferencias que se registran en la balanza de pagos, son flujos privados de hogar a hogar, por tanto ingresan directamente en la economía sin tasas, regulaciones ni prohibiciones<sup>10</sup>. Las remesas de los migrantes aumentan las rentas familiares y ayudan a hacer frente a los costos de educación y salud, mejorando de este modo el capital humano. Los hogares que reciben remesas de familiares que han emigrado no sólo tienen una mayor probabilidad de invertir, sino que además al gastar más ayudan a aumentar los ingresos en otros sectores de la economía. Debido a los efectos multiplicadores, las remesas inciden sobre todo en el conjunto de la economía y sus efectos dependen de la capacidad de los hogares de realizar inversiones productivas.

Queda mucho por hacer para aumentar los beneficios de las remesas respetando al mismo tiempo su carácter de fondos privados. Una de las tareas inmediatas es reducir los gastos de transferencia. A medida que bancos, cooperativas de ahorro y crédito e instituciones de microfinanciamiento se han ido uniendo a las compañías de transferencia de dinero que prestan servicios en regiones en desarrollo, los gastos han empezado a disminuir, pero aún queda mucho margen para reducir las comisiones y aumentar el acceso de los migrantes y sus familias a las instituciones financieras. Dicho

.....

7 MASSEY, Douglas (1998): *Worlds in motion, understanding international migration at the end of the millennium*, Oxford, England.

8 MASSEY, Douglas y García Felipe (1987): “The social process of international migration” *Articles*.

9 BOURDIEU, Pierre – WACQUANT, L. (1992): *An invitation to reflexive sociology*, University of Chicago Press, Chicago.

10 SÁNCHEZ, Aníbal (2008): *Peruanos migrantes en la ruta de “el quijote”, migración peruana y remesas*, PUCP, Lima.

acceso permite a migrantes y familiares ahorrar, obtener créditos y adquirir activos productivos. Las mujeres, que a menudo son las encargadas de las finanzas familiares cuando sus familiares varones se encuentran en el extranjero, al igual que los propios migrantes, se beneficiarían significativamente de ese acceso.

Conscientes de que sus ciudadanos que trabajan en el extranjero pueden constituir activos para el desarrollo, los gobiernos están reforzando sus vínculos con ellos. Las remesas colectivas de las asociaciones de migrantes que financian proyectos de desarrollo en pequeña escala ya están mejorando la vida en las comunidades de origen, a menudo con el apoyo de las autoridades locales y nacionales. En tanto que consumidores, los migrantes contribuyen a la expansión del comercio, el turismo y las telecomunicaciones en sus países de origen y destino. Además, a menudo se convierten en empresarios, ya sea en los países de destino o una vez que regresan a sus comunidades originarias, creando negocios que pueden generar riqueza y empleo.

Las corrientes de entrada de divisas asociadas a las remesas también mejoran la solvencia del país receptor, disminuyen los costos de los préstamos y proporcionan una financiación fiable en tiempos de inestabilidad.

Los migrantes promueven además la inversión extranjera en sus países de origen con sus propias inversiones y también reduciendo barreras comerciales basadas en la reputación del país y aprovechando sus contactos en el mundo de los negocios. Las redes que unen a los trabajadores con conocimientos científicos y técnicos del país de origen con sus homólogos migrantes en el extranjero permiten la transferencia de conocimientos especializados de tipo productivo y tecnológico.

En el Perú, las remesas se han incrementado considerablemente en correspondencia al aumento de nuestros connacionales emigrados; en el año 1990 cuando habían aproximadamente un millón de peruanos en el exterior, las remesas oficiales apenas llegaron a 87 millones de dólares, en el año 2000 cuando teníamos alrededor de dos millones de emigrantes las remesas superaron los 718 millones de dólares, mientras que en el año 2008 cuando nuestra comunidad en el exterior se estimaba cerca a los 3 millones, oficialmente se registraron 2 437 millones de dólares (OIM-INEI:2009). Por otro lado, el principal país desde donde los peruanos envían remesas es los Estados Unidos con 40.7% del total de remesas provenientes del exterior. En segundo lugar, se encuentra España con 15.3%, seguido de Japón con 9.4% e Italia con 6.2%<sup>11</sup>. Asimismo, se observa que el promedio de la remesa bordea los S/.500 nuevos soles, aproximadamente US\$ 170 líquidos, descontado el costo de la transferencia de la remesa que en promedio cuesta el 10% de la remesa<sup>12</sup>.

Como afirma Aníbal Sánchez, "el flujo de las remesas, que ingresan a la economía de los hogares peruanos tiene gran influencia en las condiciones de vida de estos hogares.

.....

11 Migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante, OIM-INEI, 2009.

12 SÁNCHEZ, op.cit.

Mejora el nivel de ingreso en el hogar y con ello mejora el gasto y la calidad del gasto que, como hemos visto, en su mayor parte se orienta a gastos en alimentos, vestido y calzado, gastos en educación, vivienda y una parte se destina al ahorro. Podemos decir que las remesas están mejorando el nivel de vida de estos hogares cuyas condiciones, presentan mejores posibilidades que las de un hogar promedio nacional<sup>13</sup>.

#### **d) Remesas colectivas y sociales**

Una modalidad muy común de envío de dinero por parte de los migrantes hacia sus familias en el país de origen, son las llamadas remesas colectivas, las cuales son enviadas a organizaciones de familias en el país de origen a fin de ejecutar diversos proyectos de bienestar y desarrollo social. A continuación se presenta el caso más emblemático sobre el particular, representado por México.

#### **México: El modelo 3 x 1**

Los orígenes de este modelo se remontan a las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos de Norteamérica, dichas asociaciones fueron las llamadas Home Town Associations (HTA). Estas organizaciones provienen de distintas localidades mexicanas fundamentalmente de origen rural donde las relaciones de parentesco y culturales son más fuertes, como los Estados de mayor emigración de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Oaxaca. En el año 1986 se elabora un programa llamado 2 x 1 producto de un acuerdo entre el Estado de Zacatecas y la Federación de Clubes Zacatecanos del sur de California donde dicho gobierno federal mexicano proporcionaría 1 dólar por cada dólar proporcionado por los migrantes a través de su HTA. Posteriormente, este programa se extendió a otros Estados de México. En 1997, se crea el modelo 3x1 con la participación del gobierno federal, del Estado Zacatecano, la municipalidad local y las HTA y la participación de la cuarta parte de cada uno de ellos, empezando con un capital de 300.000 dólares que un año después se elevó a cerca de cinco millones. Los proyectos ejecutados derivan en obras de construcción y/o mejoramiento de escuelas, iglesias, capillas, carreteras, campos deportivos, provisión de plantas eléctricas, etc. Según García-Zamora<sup>14</sup>, para el año 2000 los clubes zacatecanos habían invertido 1.500.000 dólares americanos en 93 proyectos comunitarios, y desde el año 2002 se invirtió en proyectos productivos para la exportación. Actualmente se siguen desarrollando diversos proyectos en distintos Estados mexicanos, lo que pone de relieve la importancia de la organización de sus migrantes en el exterior y el aprovechamiento de su capital social y económico a través de las remesas colectivas.

#### **e) La Migración Circular y Temporal: Modalidad de Codesarrollo y Nuevo Esquema de Migración Laboral:**

En el marco de la migración laboral temporal se ubica el concepto de "migración circular". El término "circular" aparece en 1982 cuando Graeme Hugo lo usa para describir la migración interna en Indonesia, pero lo utiliza para referirse a una migración que

13 SÁNCHEZ, op.cit. pág 132.

14 GARCÍA, Rodolfo (2003): "Migración, remesas y desarrollo local". Tesis de doctorado. México D.F: Universidad Autónoma de Zacatecas.

se lleva a cabo dentro de un mismo país. En la actualidad, la noción de circularidad, aplicada a la migración temporal, es ampliamente debatida en el ámbito académico, sin que exista una definición única en la literatura, sin embargo, podríamos decir que se denomina “circulación” al hecho de que los migrantes regresen por un período de tiempo para volver a irse después. En lo que sí existe casi un consenso, al menos entre diferentes organizaciones internacionales, es en la conveniencia de estos sistemas de movilidad temporal. La Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales hizo un llamamiento en el 2005 a los países desarrollados a promover la migración circular a través de mecanismos que permitan el movimiento fácil y rápido de trabajadores entre países de origen y de destino. La premisa es clara: no puede haber circularidad con restricciones legales y sin apoyo gubernamental. La circularidad siempre implica una apuesta gubernamental por este tipo de migración.

En ese sentido, la OIM<sup>15</sup> plantea los beneficios que suponen las migraciones temporales y circulares para los diferentes actores, en especial para los países en desarrollo; asimismo, la Comisión Europea ha sugerido explorar medios que faciliten la migración circular y temporal, “invitando a presentar propuestas detalladas sobre cómo organizar las diversas formas de desplazamiento legal entre la UE y terceros países”<sup>16</sup>. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>17</sup> resalta que probablemente el modelo de circularidad es, en la actualidad, la vía más recomendada para el desarrollo de muchos países de origen.

La migración circular consiste en la emigración y retorno continuo de las personas ya sea por motivos laborales, educativos u otros. Según Bieckmann y Muskens<sup>18</sup>, en el contexto global la migración circular implica desde un discurso prometedor una triple ganancia: para los países de origen, destino y los migrantes. Además, remesas, salarios relativamente altos y adquisición de conocimientos en el círculo migratorio. Para ello, los migrantes deben ser capaces de emigrar, retornar a su país y volver a emigrar con pocas restricciones y haciendo uso de las redes transnacionales contemporáneas. Para Altamirano, la circulación de capital humano es una consecuencia directa de la globalización del empleo y del conocimiento.

En conclusión, el término migración temporal puede ser utilizado respecto a la migración espontánea que planifica su estada para cierta temporalidad o estacionalidad y que no necesariamente involucra un programa circular de retorno y que impacte hacia beneficios al país emisor. Por otro lado, la utilización del término migración circular implica un proceso que involucra las siguientes consideraciones:

15 OIM (2006) Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination. OSCE, IOM, ILO: Vienna

16 Comisión Europea (2007) Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM 2007, 248 final de 16 de mayo de 2007). Unión Europea: Bruselas

17 OCDE (2007) Policy Coherence for Development. Migration and Developing Countries. A development Centre Perspective. OECD Publishing: París

18 Bieckmann, Frans and Muskens, Roeland (2007). “Circular Migration, Creating a virtuous circle”, in The Broker, issue 1, April 2007.

- Asegura un retorno efectivo.
- No contempla la reunificación familiar.
- Crea oportunidades de empleo y uso adecuado de calificaciones laborales al retorno.
- Maximiza los impactos de la migración calificada.
- Alienta la inversión productiva de las remesas.

## Ejemplo de buenas prácticas de codesarrollo

### a) América Latina

#### Perú

Con la premisa de que los emigrados son agentes de codesarrollo y constituyen un valioso capital social, cultural y económico transnacional que requiere ser valorado, el Programa “Junín Global” está orientado a incorporar a los y las migrantes de la Región Junín residentes en el extranjero, a los procesos de desarrollo regional y local, bajo el liderazgo del Gobierno Regional en coordinación con la Alianza para el Codesarrollo compuesta por municipios, ONGs, empresas, organizaciones sociales y financieras.

Con el supuesto de que los emigrados pueden convertirse en verdaderos Embajadores de la Región para promover:

Relaciones de hermanamiento con regiones de países de residencia.

Potencial de identidad, cultura y propuestas.

Flujos de inversión (recursos propios y de terceros).

Apertura de mercados para productos regionales.

Aportes solidarios para el desarrollo.

Otras opciones para la inversión productiva de remesas.

El Programa planteó como objetivo central incrementar los niveles de participación de los y las emigrantes y sus familias en los procesos de desarrollo de sus comunidades de origen, y facilitarles la inserción en sus sociedades de destino a través de proyectos de codesarrollo. Asimismo, como objetivos específicos podemos citar los siguientes:

Promover mecanismos para la vinculación de los y las emigrantes y sus familiares a los procesos de desarrollo de sus comunidades de origen.

Brindar protección y asistencia a los y las emigrantes y sus familias a efectos de reducir la vulnerabilidad de la migración en situación irregular y facilitarles una mejor inserción en sus comunidades de destino.

El programa Junín Global aporta al desarrollo de la Región a través de la participación

económica, social, política y cultural de sus emigrantes en el mundo y a través de sus familias en sus comunidades de origen. En ese sentido, dentro de las actividades promovidas por este Programa, podemos señalar las siguientes:

- La formación en liderazgo empresarial con enfoque de codesarrollo para emigrantes y sus familias.
- Capacitación especializada en promoción cultural, turismo y comercio justo.
- Asesoría y seguimiento a la implementación de planes de negocios de familias transnacionales, incluyendo la exportación de productos como por ejemplo, joyerías.
- Proyectos de desarrollo cofinanciados por las asociaciones de migrantes en el exterior.
- Coordinación de una red de instituciones públicas y privadas en proyectos de codesarrollo.

## **Ecuador**

El Proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia (período de ejecución es 2006- Abril2010), fue un proyecto piloto impulsado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, el Gobierno Provincial de Cañar y la Municipalidad de Cañar con el objeto de potenciar los efectos que las migraciones tienen en la mejora de las condiciones de vida en la sociedad (o espacio transnacional) de origen (Cañar-Ecuador) y destino (Murcia-España); y consistió en implementar varias actividades desarrolladas entre el universo social e institucional de estas comunidades.

Este proyecto contó con tres objetivos específicos: el primero estuvo centrado en el Cañar pensado en la sinergia transnacional de las dos comunidades y se orientó a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esa localidad e incluyó varios ejes de acción. El segundo objetivo tuvo como base la mejora de las condiciones de vida y la inserción socio-laboral de los/las emigrantes en Murcia. El último objetivo se ocupó de posibilitar el trabajo de codesarrollo entre las dos comunidades a través de actividades de intercambio en el área social.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Subsecretaría en Cuenca tuvo el rol de asegurar la buena marcha del Proyecto, contribuyendo a la fijación de sus orientaciones generales, a la fiscalización de actividades y cuentas del proyecto, a la representación del proyecto ante instituciones internacionales, nacionales, regionales y locales, asistiendo a las reuniones del Comité de Acción Local, promoviendo la concertación local y bilocal entre actores institucionales y sociales del Cañar.

El Comité de Acción Local (CAL) es una plataforma institucional y social de carácter bifocal, tuvo incidencia directa en la orientación general, ejecución, veeduría social y evaluación continua del proyecto. Está conformada en Cañar por un representante del

Gobierno provincial del Cañar, un representante de la Municipalidad del cantón, un representante de la Unión de Pueblos y Comunas campesinas del Cañar, un representante de la Asociación de Organizaciones Agrícolas del Cañar, un representante de la Asociación de Iglesias Evangélicas, un representante de las juntas parroquiales del cantón, un representante de los sectores urbanos y un representante de los emigrantes residentes en Murcia, mandatado por las seis asociaciones que quisieron integrar el Proyecto desde España.

En Murcia, el CAL está igualmente constituido por representantes de instituciones públicas y de asociaciones de inmigrantes cañarejos y cañaris. Ambos Comités intercambiaron semanalmente información sobre el desarrollo de actividades en uno y otro territorio; trabajaron en el diseño de los planes operativos anuales del proyecto, contribuyeron a la resolución de conflictos y de dificultades que surgieron y concertaron actividades compartidas.

Los ejes de acción del Proyecto fueron: medio ambiente y gestión de recursos naturales, género-acompañamiento psico-social, ordenamiento territorial, turismo comunitario, infraestructura productiva y trabajo comunitario cofinanciado por las remesas colectivas, formación para jóvenes, comunicación social y difusión, y programa de Internet satelital.

## **Colombia**

A grandes rasgos, la labor de la Fundación española "Pagesos Solidarios" se orienta hacia la consecución del desarrollo humano, económico y social de las sociedades agrarias más desfavorecidas, en especial las de los países empobrecidos, y ofrecer apoyo a sus estructuras organizativas. Con esta finalidad, la actividad de la entidad se focaliza en diferentes ámbitos/áreas de trabajo: 1) la acogida e integración de los trabajadores migrantes de temporada que participan en las campañas agrarias de Cataluña, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares; 2) el apoyo de iniciativas individuales y colectivas que los trabajadores migrantes, convertidos en Agentes de Codesarrollo, formulan para la mejora de las condiciones de vida en sus comunidades de procedencia; y 3) la sensibilización de las poblaciones de acogida y de la sociedad civil en general sobre la realidad y las problemáticas de las sociedades agrarias. En definitiva, la búsqueda de alternativas de superación de las desigualdades en las que aún hoy se enfrentan aquellos que viven en el mundo rural. A partir de estos 3 ejes se construye el trabajo en codesarrollo, más específicamente en Codesarrollo Circular, esquema que vincula la Migración Laboral Temporal y Circular (MLTC) con el desarrollo local. Las personas que migran para trabajar en las campañas agrarias obtienen de su trabajo unos ingresos que se convierten en buena parte en remesas que son enviadas periódicamente a sus familias en origen. Estos envíos suponen una fuente de ingreso fundamental, sino la primordial, para muchas de estas familias. En un primer momento se invierten en arreglar la vivienda, y en la educación y la salud de sus hijos, posteriormente van canalizándose hacia la adquisición de un terreno o la creación de un pequeño negocio familiar. A través de la información, orientación y asesoramiento, Pagesos Solidaris potencia estos procesos acompañando a los Agentes durante su

estancia en destino pero también en origen, y organizando formaciones específicas e intensivas en el caso de iniciativas de alcance más amplio, los proyectos de desarrollo rural comunitario.

La fundación Pagesos Solidarios es impulsada por la Unión de Pagesos de Cataluña, sindicato mayoritario de los agricultores de Cataluña y principal organización de agricultores y ganaderos tanto por el nivel de afiliación (cerca de 10.000 afiliados) como de movilización social y de representatividad en las elecciones a las cámaras agrarias. Los proyectos de codesarrollo por la Unión de Pagesos en Cataluña, promueven el trabajo temporal de los migrantes de marrocos, Colombia y en países de Europa Oriental. Actualmente los sindicatos agrícolas de Mallorca y la coordinadora de agricultores y ganaderos se han unido a esta iniciativa, promoviendo la vinculación de entre el lugar de origen del trabajador temporal y la localidad de destino. Las oficinas de reclutamiento oficial del gobierno de España y de Cataluña se encargan de gestionar el viaje y contratación entre cinco y siete meses en Cataluña.

En Colombia, este programa ha sido dirigido a migrantes laborales, sus familias y sus comunidades de diferentes departamentos. El Programa ha establecido acuerdos con el gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, así como entidades sociales que se vinculan al programa desde antes del viaje de los campesinos, durante su estadía en Cataluña, y en el acompañamiento al desarrollo local a su regreso. La población vinculada al programa pertenece a comunidades organizadas que tienen proyectos de desarrollo social en sus regiones, de manera que viajan con la perspectiva de adquirir nuevos conocimientos en procesos organizativos para la producción rural que puedan transferir a su regreso y, asimismo, ahorrar dinero para la implementación o consolidación de estos proyectos.

La fuerza innovadora del Proyecto Pageos reside en que transforma lo que en un inicio es un simple proyecto empresarial de contratación en origen de mano de obra temporal, en un proyecto de codesarrollo. La combinación entre circularidad migratoria y codesarrollo tiene una característica fundamental. Implementa una forma de "liberalizar las migraciones", y fomentar el derecho a la movilidad y la libertad de movimiento. El migrante no sólo no pierde contacto con su país de origen, sino que asume un rol protagonista como sujeto de su proyecto migratorio.

## **b) África :**

### **Marruecos**

En la década de los noventa la migración marroquí hacia Europa aumentó considerablemente, llegando a posicionarse como una población migrante muy numerosa en la Región. En el año 2002 habían más de un millón de marroquíes en Francia y más de 200 mil en países como Bélgica, Holanda, España e Italia. La circulación migratoria ha sido una característica de la migración marroquí, lo que no ha generado una ruptura total de los vínculos de los emigrados con su país de origen, contribuyendo al bienestar de sus familias al cubrir puestos de empleo en Europa. Sin embargo, ello no ha implicado una reducción de los flujos migratorios

irregulares y los riesgos correspondientes, por ello el gobierno marroquí creó la Agence Nationale de Promotion de l'Emploi Et Des Competences (ANAPEC) como institución responsable de implementar programas de reclutamiento laboral, capacitación laboral e intermediación de la oferta laboral en países europeos para candidatos a la emigración. Creada en el año 2000 la ANAPEC es una institución pública responsable de la organización y reclutamiento de personal calificado marroquí con el objetivo de capacitarlos técnica y profesionalmente, adecuando la oferta a la demanda de empleo desempeñando un rol importante en la contratación y envío de trabajadores, en especial a la Unión Europea. Esta iniciativa se plasmó por decisión del reino marroquí de regularizar el flujo migratorio y consolidar la integración social y económica de los migrantes en los países de acogida. Actualmente existe la entidad tiene agencias de empleo descentralizadas en todo Marruecos, contando con un acervo de 300 000 perfiles de candidatos con distintas habilidades para puestos de trabajo fuera de su país. La organización está compuesta por las siguientes direcciones: la dirección de recursos; la cual se encarga de la logística, presupuesto y contratación de personal; la dirección general operativa, encargada de orientar y colocar en un puesto de trabajo a los solicitantes de empleo y asesorar a los empleadores en la identificación de sus necesidades en materia de capacidades laborales y la oferta que se pueda presentar, así como de brindar programas de adaptación y formación profesional; la dirección de desarrollo y cooperación, responsable de brindar información sobre oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades del candidato a un puesto de trabajo; y la dirección general, responsable de la gestión de la emigración laboral y supervisión de sus funciones hacia sus tres direcciones principales, así como de celebrar acuerdos con asociaciones profesionales para el fomento del empleo y los contratos establecidos con los empleadores extranjeros. Finalmente, las agencias regionales, sucursales distribuidas en todo el país encargadas del reclutamiento del trabajador marroquí.

Los países con los que Marruecos ha suscrito convenios de migración laboral son: Francia, España, Italia, Túnez, Libia, Arabia Saudita, Qatar, Kuwait, Egipto. No obstante, la agencia también mantiene relaciones institucionales con organizaciones privadas encargadas de la regulación y captación de migrantes.

La ANAPEC cuenta con tres programas que se desarrollan en todo Marruecos, los cuales buscan mejorar la calidad de empleo, potencializar cualitativamente la fuerza laboral marroquí (en especial dirigidos hacia los jóvenes egresados de universidades o institutos) y posibilitar la inserción laboral en las distintas áreas laborales. Estos programas, aunque tienden a desplegar sus capacidades a través de rubros laborales en el exterior, buscan prioritariamente, mejorar las condiciones laborales y económicas de sus nacionales dentro de su país, y posibilitar el retorno e inversión de capital de sus migrantes a su país de origen.

La ANAPEC, en el marco de los convenios suscritos con países de la Unión Europea, ha implementado una variedad de proyectos en materia de migración circular, relacionados con el codesarrollo y la reducción de la migración irregular. Entre ellos señalaré los siguientes:

Programa de gestión integral de la inmigración temporal.- Los objetivos son desarrollar la inmigración legal temporal de puestos de trabajo entre las regiones interesadas, incluyendo un sistema de gestión global para las fases del empleador-trabajador y diversos servicios para la atención de los trabajadores para evitar prácticas ilegales que fomenten flujos migratorios clandestinos y garanticen el regreso después de la temporada.

Programa piloto agrícola en el Alto Córcega .- Consiste en el reclutamiento de 400 trabajadores temporales con experiencia en el sector agrícola con el fin de contribuir a mejorar el desarrollo económico y social de los países de destino y origen. Un aspecto importante de este programa es la creación de empleo estable en Marruecos, especialmente mediante el desarrollo de microproyectos productivos financiados por los marroquíes desde Europa.

Programa de apoyo a los empresarios de origen marroquí en Europa en la creación de actividades económicas sostenibles en Marruecos .- Promovió la constitución de pequeñas y medianas empresas por empresarios marroquíes que viven en la Unión Europea mediante una fundación que proporcionó servicios a los nuevos empresarios. El programa ha ganado credibilidad dentro de la comunidad marroquí a través de la cooperación con las organizaciones marroquíes en los Países Bajos y Bélgica.

Programa de codesarrollo en Marruecos .- El proyecto cuenta como socio estratégico a la Agencia francesa de desarrollo, tiene como finalidad apoyar a los marroquíes residentes en la Unión Europea para invertir en su comunidad de origen. Se promueve a las pequeñas y medianas empresas que se crearon en Marruecos y el desarrollo del turismo rural.

El migrante marroquí en Italia como Agente de desarrollo e innovación en su comunidad de origen: un proyecto piloto en provincia norteña de Marruecos .- El proyecto es implementado por la Cooperazione Internazionale (COOPI) y tiene como objetivo la definición de una estrategia de desarrollo de los migrantes de las regiones de origen; se capacitó en la creación y gestión de empresas a los migrantes en Italia y sus comunidades de origen. La atención se centró en la importancia de los migrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen.

## **c) Asia:**

### **Filipinas**

Filipinas es un país que fomenta el empleo en todos los niveles de trabajo y que a diferencia de otros países del Sur-Este Asiático ha implementado una política activa de protección a su fuerza de trabajo. La ley de trabajadores migrantes y filipinos de ultramar de 1995 busca proteger los intereses y promover el bienestar de los trabajadores, que en el 2006 según una estimación del gobierno ascendían a ocho millones doscientos mil en más de 140 países, los cuales representan el 25% del total de la fuerza laboral y el 9% del total de la población. Desde hace más de treinta años, el gobierno filipino viene implementando una política migratoria dirigida a la exportación de su fuerza de trabajo, en un contexto de altos índices de desempleo e inestabilidad política. Es decir, el

gobierno filipino fomenta en su sociedad los beneficios de la emigración aprovechando la demanda laboral de los países receptores. Incluso en tiempos de la crisis Asiática de 1998, el gobierno aceleró los programas de emigración laboral de sus ciudadanos.

El primer paso para la institucionalización de la política emigratoria se dio en 1974, cuando el gobierno crea tres administraciones dentro del Ministerio del Trabajo para facilitar la exportación de trabajadores: La junta de Empleo y Desarrollo en el Extranjero, la Oficina de Servicios de Empleo y la Junta Nacional de gente de mar. Sin embargo, dichas administraciones no tuvieron la capacidad suficiente de transformar los procedimientos administrativos para la gestión de la migración laboral, por lo que se integró al sector privado para mejorar el servicio y atención del migrante filipino. También, dichos órganos fueron centralizados en la llamada Administración del Empleo para Filipinos en el Extranjero (POEA)<sup>19</sup> con el fin de prevenir las contrataciones informales sin autorización del Estado y el reclutamiento negligente de emigrantes filipinos. Para dicha reforma, se consideraron los riesgos de la migración irregular como la explotación y abuso a los trabajadores, fomentando la protección de los derechos de los filipinos en el extranjero. En ese sentido se creó en 1980 la Administración del Fondo de Bienestar que luego se convirtió en La Administración de Bienestar para los Trabajadores en el Extranjero con el objetivo de coadyuvar en la integración con equidad de los migrantes en las sociedades receptoras. Hoy en día, La Administración de Bienestar para los Trabajadores en el Extranjero es un órgano financiado totalmente por los propios trabajadores filipinos en el extranjero que son miembros de esta entidad. En el año 2007 habían más de un millón de afiliados (un 28% de los trabajadores temporales en el extranjero). Este organismo que está compuesto por el secretario del Ministerio de Trabajo y doce miembros en representación del gobierno y los trabajadores extranjeros, brinda los siguientes servicios: repatriación, asistencia social a los trabajadores, seguro social, préstamos financieros, educación y entrenamiento.

La Administración del Empleo para Filipinos en el Extranjero (POEA) trabaja de manera multisectorial conectada al Ministerio de Trabajo y está conformada por una mesa directiva (6 integrantes) conformada por funcionarios, representantes del migrantes y del sector privado. La mesa directiva habilita los reglamentos, proyectos e implementa las políticas y los programas incluidos en la agenda de gobierno y formulados por el directorio, el cual tiene tres oficinas operativas: Concesión de licencias y adjudicación, Empleo y bienestar Social y, Servicios Generales Administrativos y de Apoyo. La POEA, regularmente trabaja con otras tres agencias del Ministerio de Trabajo y Empleo: La Comisión Nacional de Relaciones Laborales, un cuasi órgano judicial que resuelve las reclamaciones; la Autoridad de Educación Técnica y de Habilidades para el Desarrollo, un órgano a cargo del desarrollo de las competencias laborales y de brindar la formación técnica a los trabajadores; y la ya citada Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, un órgano financiero que gestiona un fondo de bienestar para los trabajadores migrantes. Si bien es cierto que las gestiones de la POE tienen orientación internacional, dicha dependencia no cuenta con oficinas ni representantes permanentes en el extranjero, la mayor parte de sus actividades en el

.....

19 Overseas Employment Development Board.

exterior están relacionadas con las Oficinas Filipinas de Trabajo Extranjero, las cuales brindan asistencia in situ y promueven la fuerza laboral del migrante filipino en las sociedades de destino, bajo la supervisión directa de las Embajadas filipinas en cada país.

Como organismo encargado del programa de empleo en el exterior, la POEA supervisa las redes de reclutamiento donde los empleadores extranjeros y los gobiernos pueden satisfacer sus demandas. Los contratos laborales para los trabajadores filipinos se pueden celebrar bajo tres modalidades: Reclutamiento privado autorizado y la dotación de agencias, acuerdos de gobierno a gobierno y, de manera directa a nombre de la contratación. Al respecto, las leyes filipinas dictan que sólo los trabajadores médica y técnicamente calificados pueden ser aceptados para trabajar en el exterior, por lo cual se realizan gestiones para promover un nivel adecuado de calificación técnica y médica. El gobierno de Filipinas busca que sus emigrantes trabajen en puestos adecuados y en buenas condiciones, por lo cual promueve la mejora de la competitividad y las certificaciones; como por ejemplo, en la industria marinera que ha empleado a más de un millón de filipinos en los últimos cinco años.

Hay que señalar que la experiencia filipina incluye algunos inconvenientes que han causado controversia, como la emisión de citadas certificaciones que pueden ser “compradas”, así como los pasaportes y documentos pueden ser fácilmente falsificados; algunos migrantes ven en la certificación requerida como una forma de extracción de dinero por parte del gobierno a los trabajadores. Estas fallas incluyen la imposibilidad de efectuar un seguimiento adecuado a los trabajadores en el extranjero, inspeccionar periódicamente la contratación de las agencias privadas de reclutamiento, resolver oportunamente los casos contra la contratación ilegal y compartir la información con los países de destino.

Es claro que los países en desarrollo deben considerar estas deficiencias al estudiar el caso filipino, así como afrontar la responsabilidad de gestionar los flujos de trabajadores migrantes estableciendo vínculos con organizaciones de los países receptores. La dificultad en hacer cumplir los reglamentos y las relaciones laborales es motivo para realizar gestiones en todos los niveles, tanto en los países de envío y recepción.

La Administración del Empleo para Filipinos en el Extranjero controla la migración laboral temporal mediante la firma de acuerdos bilaterales, priorizando dichos acuerdos con los países que garantizan una mejor protección de los derechos de los trabajadores y promoviendo la emigración de los más calificados que no encuentran en el propio país oportunidades laborales. El gobierno filipino ha recibido muchos elogios por la gestión de su migración, sin embargo también se presentan críticas sobre todo en su propio país. Más allá de la necesidad de un modelo efectivo de control y gestión de los flujos migratorios, se plantea también los efectos positivos que éste debiera tener en el desarrollo interno del país de origen, los cuales no se habrían dado en Filipinas.

La experiencia de este país Asiático nos muestra que es posible llegar a una aceptable política de migración laboral, pero también que es necesario articular esa política con una gestión integral que redunde en beneficios para el desarrollo de los países de origen.

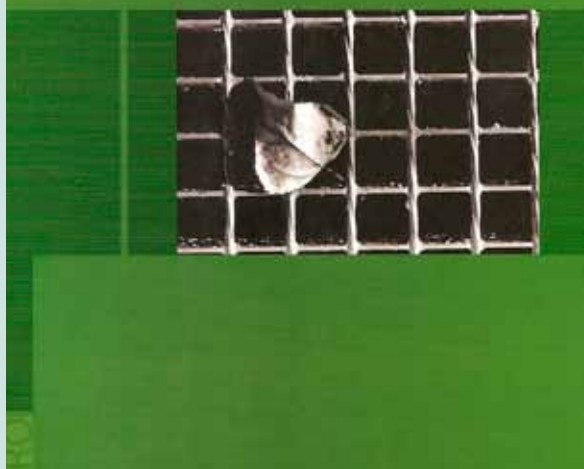
Libro: La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina: Prácticas, Representaciones y Categorías.

Autor: Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa Martínez (compiladoras)

Editorial: CLACSO – FLACSO – Universidad Alberto Hurtado

## La construcción social del sujeto migrante en América Latina

Prácticas, representaciones y categorías



Producto del Grupo de Trabajo de CLACSO Migración, cultura y políticas, este libro busca comprender el proceso de construcción del migrante latinoamericano, descartando la idea del migrante homogéneo, y presentando una imagen del migrante como sujeto social que actúa de acuerdo a circunstancias históricas y ciertas coyunturas.

El estudio se divide en dos partes. La primera busca analizar la perspectiva institucional sobre el proceso migratorio. Inevitablemente el mayor enfoque está dirigido a aquellos países latinoamericanos receptores de migrantes, tales como Argentina y Chile. Asimismo, incluye la visión norteamericana sobre el migrante latinoamericano. En un último estudio, se busca analizar la visión institucional de aquellos ciudadanos que abandonan el país, específicamente en el caso de la migración ecuatoriana.

La segunda parte del estudio analiza las perspectivas del sujeto migrante. En casos como el brasileño, argentino y colombiano, se estudia al migrante como parte de la agenda política de estos países, las ambiciones para que sus derechos sean reconocidos y la situación de aquellos migrantes que cada vez están retornando en mayores números a sus países de origen.

# OBSERVATORIO TUKUYMIGRA

DEPARTAMENTO  
DE CIENCIAS  
SOCIALES



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ

## Miembros:

**Teofilo**Altamirano **Carlos**Aramburú **Jeanine**Anderson **Juan**Ansión  
**Cristina**Blanco **Dolores**Cortes **Lorena**zaguirre **Janina**Leon **Luis**Mujica  
**Aldo**Panfichi **Gonzalo**Romero

## Con la colaboración de:



## Miembro de:



## Visítenos:

[www.tukuymigra.com](http://www.tukuymigra.com)

Diseño: Judit Zanelli Drago

Foto: Cortesía de PromPeru