



Dovelyn Rannveig Agunias (ed.), *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with their Diasporas*, Washington D. C., Migration Policy Institute, 2009, 105 pp.

En las últimas tres décadas, las relaciones Estado-díaspóra se han intensificado y expandido a cada vez más países. El aumento exponencial de la migración y las remesas, entre otros factores, han captado la atención de los gobiernos que buscan aprovechar sus beneficios y contener sus efectos negativos. En este contexto, uno de los centros de investigación más prestigiosos del tema, el Migration Policy Institute (MPI), reúne en este volumen a especialistas para analizar cómo los gobiernos han fortalecido las relaciones con sus diásporas, así como para ofrecer recomendaciones para mejorarlas. La obra presenta tres casos representativos de estos esfuerzos: Filipinas, Malí y México. Si bien existen buenas prácticas y experiencias exitosas, uno de los principales argumentos expuestos en *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with their Diasporas* es que no existe un modelo único de atención a migrantes; la variedad de modelos responde a las características particulares de los países y sus diásporas. Al mismo tiempo, los autores comparten una visión positiva e integral de la migración, que va más allá de consideraciones reduccionistas.

En el primer capítulo del libro, Dovelyn Rannveig Agunias, investigadora del MPI, presenta una tipología sobre los objetivos y las actividades de 45 instituciones en 30 países en desarrollo;

su propuesta es una división en tres tipos, a saber, instituciones gubernamentales, redes consulares y organizaciones cuasigubernamentales. La autora señala que las instituciones gubernamentales son las más comunes y que su efectividad depende del nivel jerárquico, el apoyo político de actores clave y el presupuesto, entre otras variables. Por su parte, las redes consulares son el interlocutor más importante de las diásporas debido a su contacto directo con los migrantes y a que suelen ir más allá de sus funciones tradicionales para promover la integración de los migrantes en su destino. En cuanto a las organizaciones cuasigubernamentales, señala que algunos países han seguido métodos menos convencionales para estrechar sus lazos con la diáspora por medio de fundaciones y cuerpos consultivos en los que la participación del gobierno no es tan visible.

Para beneficio del lector, vale anotar que otros estudiosos del tema, como Alan Gamlen de la Universidad de Oxford, han comprobado que también las naciones desarrolladas cuentan con instituciones para atender a sus diásporas. Algunas políticas de los países en desarrollo, como el acercamiento a los migrantes altamente calificados para beneficio del país de origen, han servido de modelo para Australia, Nueva Zelanda e Irlanda, entre otros.

Además de contribuir a sistematizar la información de las instituciones de atención a migrantes, el análisis de Agunias busca identificar las mejores prácticas y los retos de cada una de estas organizaciones. La autora argumenta que los principales desafíos son reducir “la brecha entre la ambición y la instrumentación”, y diseñar políticas públicas realistas a fin de construir relaciones de largo plazo y de confianza con las diásporas. Para ello, presenta varias recomendaciones. En primer lugar, propone que la creación de este tipo de instituciones debería partir de un trabajo preparatorio serio para conocer las necesidades de los migrantes. En segundo lugar, señala que

el proceso mediante el cual se crean las instituciones es tan importante como el resultado final. En este sentido, opina que los migrantes deberían participar en la construcción de instituciones y la formulación de políticas públicas desde las fases iniciales para aumentar su confianza y sentido de propiedad (*ownership*) en los programas. Sin embargo, se debe ponderar cuidadosamente el nivel de participación que se desea de los migrantes para responder tanto a los objetivos del gobierno como a los de la diáspora, debido a que éstos no necesariamente coinciden. En tercer lugar, propone que hay que invertir recursos económicos y técnicos suficientes para incrementar la efectividad de las políticas. Finalmente, Agunias señala que estas instituciones deberían vincular sus programas de trabajo a los objetivos de desarrollo del país de origen. Al respecto, recomienda incluir a las diásporas en las estrategias económicas, políticas y sociales de las naciones.

El segundo capítulo está escrito por Patricia A. Santo Tomás, presidenta del Banco de Desarrollo y ex secretaria del Trabajo y Empleo de Filipinas. La autora analiza el papel del gobierno filipino en la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y el esquema institucional para atenderlos. En ese sentido, describe un arreglo tripartita por el cual una agencia realiza funciones primordialmente regulatorias en Filipinas (Administración del Empleo de los Filipinos en el Exterior); otra institución pública se dedica a la provisión de servicios de seguridad social a los trabajadores migrantes y sus familias (Administración del Bienestar de los Trabajadores en el Exterior), y una tercera tiene presencia en los principales destinos de los migrantes para proveer protección laboral *in situ* y verificar la legitimidad de los empleadores (Oficinas del Trabajo de los Filipinos en el Exterior). Si bien el esquema institucional filipino es amplio y se ha ido consolidando durante más de treinta años, Santo Tomás identifica algunas limitantes externas a

la protección de los trabajadores migrantes. Para ella, una de las más relevantes es aquella según la cual las diferencias culturales y la ausencia o falta de acceso a mecanismos de protección en los países receptores generan violaciones a los derechos de los filipinos. En su parecer, otras restricciones son la dificultad de negociar y concluir acuerdos bilaterales de protección, y la ausencia de instrumentos internacionales que impide que países emisores tengan acceso a procedimientos supranacionales para la defensa de los trabajadores. La autora concluye que estas limitantes se pueden superar si existe supervisión en el país emisor y buenas relaciones diplomáticas con el país receptor para la operación de mecanismos de protección o negociación de acuerdos bilaterales en materia laboral. Según Santo Tomás, las tareas de protección son una responsabilidad compartida por los países de origen y destino.

El caso de Filipinas presenta algunas buenas prácticas que Agunias identifica en el primer capítulo del libro como la vinculación de sus políticas de emigración al desarrollo económico nacional. Sin embargo, el enfoque filipino está limitado a la protección laboral y carece de un esquema de participación de los migrantes en el proceso de toma de decisiones que los afectan. Además, el gobierno filipino no promueve la integración de sus migrantes a la sociedad de destino, como lo hacen países como Malí y México, entre otros.

El tercer capítulo es presentado por el responsable del Ministerio de los Malienses en el Exterior e Integración Africana (MMEIA), ministro Badara Aliou Macalou, quien describe la experiencia de acercamiento del gobierno de Malí a su diáspora. En opinión del autor, los migrantes representan una oportunidad para el desarrollo nacional debido a sus redes profesionales, habilidades técnicas y acceso a capital. Por tal motivo, se ha establecido un esquema institucional para aprovechar el potencial de la diáspora. Uno de sus organismos es el Alto Consejo de

los Malienses en el Exterior, formado por representantes electos por las propias comunidades organizadas en el exterior. El Alto Consejo cuenta con una junta directiva y un secretariado ejecutivo que se encargan de tomar decisiones e instrumentar programas. Por su parte, el MMEIA se dedica a la protección y documentación consular; la promoción de programas económicos por medio de transferencias de recursos financieros, conocimientos y personal altamente calificado, y al cabildeo a favor de la diáspora al interior del gobierno maliense.

Cabe señalar que el esquema institucional de atención a migrantes de Malí cuenta con algunas características particulares. Por ejemplo, el Alto Consejo es una organización cuasigubernamental que sirve como fuente directa de recomendaciones de los migrantes y el MMEIA es una institución pública que está encargada de la atención de la diáspora tanto dentro como fuera de sus fronteras. El MMEIA realiza tareas comúnmente exclusivas de las cancillerías, como son las labores consulares y la conducción de negociaciones con otros países. También resulta interesante la participación de Francia, uno de los principales destinos de los malienses, en el cofinanciamiento de proyectos productivos de los migrantes en Malí. En suma, a diferencia de Filipinas, el caso de Malí muestra un esfuerzo amplio de atención a migrantes, que los integra al proceso de formulación de políticas públicas y les ofrece atención especial dentro y fuera de sus fronteras.

En el último capítulo, Carlos González Gutiérrez, cónsul general de México en Sacramento y ex director ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), describe los esfuerzos de acercamiento a la diáspora mexicana. El IME es el órgano ejecutivo del esquema institucional de atención a migrantes. Su propósito principal es fortalecer la capacidad de organización autónoma de la diáspora, así como promover su integración al país de destino. El IME opera desde el interior de

la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través de los más de cincuenta consulados en Estados Unidos y Canadá. Promueve dos agendas de trabajo con el propósito de avanzar en sus objetivos. La primera es de servicios y se centra en la promoción e instrumentación de una amplia variedad de programas de educación, salud y desarrollo económico. La segunda está enfocada al procesamiento y la distribución de información relevante para las comunidades en el exterior.

El Consejo Consultivo del IME (CCIME) complementa el arreglo institucional de atención a la diáspora. Este organismo está formado por migrantes electos por las comunidades que, de forma voluntaria, ofrecen sus conocimientos, experiencias y contactos para mejorar los programas y servicios dirigidos a esa población. Como el caso de Malí, el establecimiento del CCIME ha reconocido la necesidad de incorporar a las comunidades en el proceso de formulación de políticas públicas. González Gutiérrez señala que la relación entre el CCIME y el IME es naturalmente conflictiva, pero que el diálogo sistemático entre los liderazgos migrantes independientes y el gobierno ha institucionalizado la relación. En ese sentido, el Consejo Consultivo se ha consolidado como una organización que permite identificar sinergias y reducir las diferencias para trabajar conjuntamente en todo aquello que une a diáspora y gobierno.

De acuerdo con la tipología de Agunias, el esquema institucional mexicano es uno de los más completos debido a que comprende diversas instituciones públicas, una amplia red consular y un consejo consultivo formado por migrantes. Asimismo, este caso presenta algunas de las buenas prácticas identificadas por ella en la primera parte del libro, como la participación de los migrantes en el diseño de políticas públicas y la inversión de recursos económicos y humanos para su atención en los consulados. Cabe subrayar que, a diferencia de Filipinas y Malí, México no ha articulado claramente la relación entre la diáspora y el

desarrollo nacional, debido a que no identifica a los migrantes como parte de la estrategia de crecimiento económico.

Este volumen es una fuente valiosa de información tanto para académicos como para funcionarios encargados de las relaciones Estado-diáspora. El capítulo escrito por Agunias representa un gran esfuerzo de síntesis ya que describe 45 instituciones de países en desarrollo y hace recomendaciones para mejorar su diseño y funcionamiento. Por su parte, los estudios de caso de Filipinas, Malí y México ofrecen una visión de primera mano debido a que fueron escritos por funcionarios que participaron en el diseño e instrumentación de sus respectivos esquemas institucionales; no obstante que reflejan una visión oficial, las contribuciones aportan elementos relevantes para el intercambio de buenas prácticas y experiencias.

Julián Escutia Rodríguez