

Title: **Analysis Assistance Programs for the return of Latin American migrants in Spain in Crisis**

Diego López de Lera (lopezl@udc.es)
Profesor Titular de Universidad, ESOMI
Universidad de Coruña, España

Katia Lurbe i Puerto (katia.lurbe.puerto@gmail.com)
Investigadora Posdoctoral, ESOMI
Universidad de Coruña, España

Both researchers are members of the Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales (ESOMI)

ABSTRACT:

1. Introducción

Poco a poco las sociedades receptoras de Europa Occidental, incluida la española, han ido asumiendo que **el destino de los inmigrantes es el de quedarse**, formar una familia y componer, junto con los autóctonos, las bases de la sociedad del futuro. En la medida en que estas sociedades han ido tomando conciencia de este fenómeno/proceso, se ha ido dando importancia a la **integración social** y se han ido poniendo en marcha **políticas específicas** al respecto¹.

Con todo ello se ha ido difuminando la idea de “temporalidad” asociada a la presencia de población inmigrada, pero, sin embargo, la **idea del retorno** sigue estando presente en la suposición de que muchos inmigrantes acabarán volviéndose a su país de origen.

El retorno forma parte de todos los procesos migratorios. Que estemos hablando ahora más de él, en la actual situación de crisis económica, no quiere decir que no tenga gran importancia en cualquier otra situación. En el imaginario de todos los procesos migratorios es una idea fuerte, tanto por parte de las sociedades receptoras, que a menudo ven a los inmigrantes como residentes temporales o “*trabajadores invitados*” (Gastarbeiter), como por parte de los propios migrantes, que se plantean la migración como una etapa transitoria tras la cual volverán al lugar de origen habiendo mejorado su situación económica.

Los inmigrantes, por su parte, también van modificando con el tiempo su planteamiento de retorno. De entrada, la gran mayoría piensa retornar tras un período no muy largo de emigración, pero esta idea se ve alterada con el paso del tiempo. El inmigrante no logra ahorrar todo lo que piensa que es necesario para volver al país de origen en buenas condiciones; se ha traído a su familia y se han acomodado más o menos bien en el lugar que los recibió; los hijos se han escolarizado y van estableciendo un conjunto de relaciones con la sociedad receptora; pronto son más de aquí que de allí y se resisten a cualquier planteamiento de retorno; y por si todo eso no fuese suficiente, lo que suele ocurrir, además, es que la situación en el país de origen no ha mejorado y los motivos que tuvieron para emigrar siguen plenamente vigentes. Así es como, en muchos casos, lo que fue un proyecto de migración que incluía el retorno, acaba convirtiéndose en el establecimiento permanente en la sociedad receptora (ejemplo de la emigración española).

2. Lo que sabemos del retorno en la actualidad (El retorno a un lugar “distinto”)

Reconocida esta situación, no es menos cierto que siempre ha existido una importante corriente de retorno en todo proceso migratorio, el hecho de que no retornen muchos no quiere decir que no lo hagan unos cuantos. Siempre hay cierto porcentaje de retorno, aunque no se esté dando ninguna situación de crisis económica como la actual.

1- Un buen ejemplo lo tenemos en España con la creación en 2005 del “*Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes y el refuerzo educativo*”. El Fondo distribuye entre las CCAA un crédito presupuestario (entre 150 y 200 millones de euros), para actuaciones en materia de integración de inmigrantes y de refuerzo educativo, que se formaliza a través de convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas. El organismo coordinador es el Consejo Superior de Política de Integración.

Pero si la medición de las migraciones no resulta fácil y es, en comparación con el resto de las variables demográficas, la de menor cobertura en su cuantificación, en el caso concreto de las migraciones de retorno nos encontramos ante una lamentable pobreza estadística (Pajares, 2009: 167).

Sabemos por algunos estudios recientes que aproximadamente entre un 20 y un 50% de los inmigrantes abandonan el país en los cinco primeros años de su llegada, sea para volver a su país de origen o para migrar a otro destino (OCDE. SOPEMI, 2008: 163^{2/}). Aquí conviene especificar que se están sumando los “retornos” al país de origen y las “segundas migraciones” a nuevos destinos. Es decir se puede estimar cuántos inmigrantes salen del país de destino, pero no se sabe a dónde se han dirigido.

En los casos que se ha podido estimar este porcentaje de retorno “real” (inmigrantes que vuelven a su país de origen) se ha constatado que varía sensiblemente, según el país de destino y los lugares de origen. Por ejemplo, en España se estima que han regresado (en los cinco años de su llegada) el 16% de los chilenos frente al 4,3% de los argentinos. Si lo comparamos con EEUU el retorno de los chilenos apenas llega a la mitad (7%), aunque el de los argentinos es muy similar (3,8%).

En cifras globales, se puede afirmar que entre los inmigrantes de las sociedades de Europa occidental hay mayor propensión al retorno (entre un 40% y 60%) que entre los inmigrantes de Estados Unidos, Canadá o Nueva Zelanda (alrededor de 20%)

3. Políticas de retorno

3.1 España

Actualmente España cuenta con dos programas de retorno asistido que se gestionan con fondos públicos. Uno que funciona desde 2003, en el que intervienen diversas organizaciones pero fue impulsado inicialmente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a través de un convenio con el Ministerio de Trabajo e Inmigración, y otro puesto en marcha en 2008, coincidiendo con la crisis económica, que facilita el retorno de trabajadores extranjeros en paro con derecho a prestación por desempleo.

Programa de retorno voluntario para inmigrantes en situación de vulnerabilidad (PREVIE)

Gestionado por la OIM, se puso en marcha en julio de 2003, a través de un convenio entre el Ministerio de Trabajo y la OIM.

Con anterioridad a esta fecha se venían desarrollando acciones de apoyo al retorno voluntario mediante subvenciones a distintas ONGs. Actualmente, además de la OIM hay otras organizaciones, como Cruz Roja, ACCEM, Rescate, MPDL o Cáritas, que también gestionan retornos en base a este programa, y además algunas de estas tienen programas propios similares. Por medio de este programa, a los inmigrantes se les aporta información y orientación sobre el retorno, ayuda en la tramitación de la documentación necesaria para el retorno, billetes de viaje, una pequeña cantidad de dinero de bolsillo para el viaje, la posibilidad de ayuda económica para la reintegración en el país de origen y, finalmente, la posibilidad de seguimiento sobre su reinserción en el país de origen. En el plano económico esto se ha concretado en el pago del billete, ayuda económica de viaje y la aportación de 400 euros de ayuda por persona hasta un máximo de 1.600 euros por familia para gastos de reinstalación en su país.

Los **inmigrantes** a los que va dirigido ese programa son personas que **han de llevar en España más de seis meses y se encuentran en situación de vulnerabilidad social**, lo que debe probarse por medio de la presentación de un informe de los servicios sociales del ayuntamiento en el que residen (o en su defecto de una ONG especializada). La voluntariedad del retorno, por otra parte, debe ser manifiesta, por lo que se les exige la firma de un impreso de voluntariedad.

El número de personas retornadas por medio de este programa es muy inferior al de las personas que regresan “por su cuenta”. Por lo general, se duda de que la existencia de programas de retorno asistido suponga incrementos

2- Países europeos occidentales, EEUU 20%, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda.

significativos sobre el retorno general que se produce. Sin embargo, el retorno asistido es valorado positivamente por las organizaciones internacionales, en los casos de personas en situación de vulnerabilidad.

En España el número de inmigrantes acogidos a este programa desde 2003 hasta marzo de 2009 asciende a las 6.671 personas. El perfil corresponde en su gran mayoría a inmigrantes en situación irregular; personas que han visto fracasar sus intentos de conseguir trabajo y por lo tanto de conseguir “papeles”. La mayoría son de origen latinoamericano y con hijos en sus países de origen.

La finalidad/importancia del programa no, por lo tanto, la de reducir el número actual de desempleados, sino su capacidad para resolver situaciones concretas de vulnerabilidad.

Programa de retorno voluntario con capitalización de las prestaciones por desempleo (APRE).

A diferencia del anterior, este programa está estrechamente relacionado con la actual situación de crisis económica, ya que surge a finales de 2008^{3/}, cuando ya se percibe un fuerte incremento del paro entre los inmigrantes.

Para acogerse a este programa se han de cumplir algunos requisitos. El primero de ellos es estar en situación de desempleo y tener derecho a prestación. Al inmigrante que solicita este procedimiento de retorno se le abona la prestación de forma acumulada y en dos partes: la primera, un 40%, le es abonada en España en el momento en que su solicitud es concedida, y la segunda, el 60% restante, se le abona en su país de origen. Para ello debe encontrarse ya en su país 30 días después de haber percibido el primer abono, lo que ha de probar compareciendo personalmente en la representación diplomática u oficina consular española.

La segunda condición es ser nacional de un país que tenga suscrito con España un convenio bilateral en materia de Seguridad Social. La mayor parte de los países latinoamericanos de los que recibimos flujos de inmigración significativos tienen convenio con España: lo tienen Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, República Dominicana, etc. La excepción es Bolivia, país del que hemos recibido flujos intensos de inmigración en los últimos años. También lo tiene Marruecos, pero este es el único país africano que tiene suscrito un convenio (aparte de Túnez del que no recibimos mucha inmigración), lo que supone que quedan excluidos algunos países subsaharianos de los que hay contingentes significativos de inmigrantes. De los países asiáticos sólo lo tiene Filipinas, lo que implica que tampoco pueden acogerse los chinos ni los paquistaníes. Y de la Europa del Este lo tienen la Federación Rusa y Ucrania. Los nacionales de países de la Unión Europea no pueden acogerse, por lo que están excluidos los rumanos, el grupo inmigrado más numeroso que hay ahora en España.

La tercera condición es asumir la pérdida del derecho de residencia y, además, el compromiso de no solicitar ninguna nueva autorización de residencia o trabajo en los tres años siguientes a la fecha de concesión. Esto afecta también a los familiares dependientes, de modo que quienes hubiesen sido reagrupados por el solicitante, y aún no tuviesen una autorización de residencia independiente, perderán también su derecho de residencia.

El programa se gestiona desde el servicio público de empleo (INEM), pero con él colaboran otros departamentos ministeriales y centros directivos, como la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que financia ayudas complementarias de viaje. Estas ayudas se gestionan a través de organizaciones sociales colaboradoras con medidas de apoyo, como son el pago del billete desde España al país de origen del inmigrante, la concesión de una ayuda de 50 euros por cada uno de los miembros de la unidad familiar que retornen y la cobertura de otros gastos que pudiese ser necesaria.

Las organizaciones que desde diciembre de 2008 están dando información sobre este programa señalan que son muchas las personas que se interesan por él, pero no tantas las que optan por iniciar la solicitud. Hay varios aspectos que explican el retraimiento de muchos inmigrantes. Uno de ellos es que su derecho a prestación por desempleo puede estar limitado a pocos meses y, por tanto, la cantidad acumulada a percibir es insuficiente para iniciar cualquier proyecto en su país de origen. Otro es que ven tan mal la situación en su país que no creen poder salir adelante retornando allí.

3- REAL DECRETO 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Pero el principal motivo de retraimiento es la pérdida del derecho de residencia. Se resisten a perder algo que tanto les ha costado obtener y que tanta importancia ha tenido en sus vidas.

También hay familias que retornan o querrían retornar y que tratan de acogerse a ese programa pero no pueden por haber adquirido ya la nacionalidad española. Esto ocurre principalmente con latinoamericanos, que, por las facilidades que tienen para adquirir la nacionalidad⁵¹, son los que mayor proporción de personas tienen en esta situación.

Aun así, hay determinado número de inmigrantes que se acogen al programa. Algunos responsables de organizaciones de atención a inmigrantes señalan que quienes se acogen son personas, o familias, que ya tenían cercana la perspectiva del retorno.

Desde octubre de 2008 hasta junio de 2009 han solicitado esta ayuda alrededor de 5.000 personas, de las cuales se han denegado menos del 10% y el resto está en tramitación y/o en espera a que haya fondos disponibles.

3.2 Europa

Desde 2000 hasta 2007 ha operado en la Unión Europea el Fondo Europeo para los Refugiados. Su objetivo general del FER ha sido el de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la **mejora de la gestión de todas las dimensiones del retorno** a través del uso del concepto de gestión integral y la promoción de acciones conjuntas a ser implementadas por los Estados miembros. El fondo apoya también a las acciones nacionales que cumplen con los principios de solidaridad comunitarios. En términos de Retorno Voluntario, el FER apoya la implementación justa y efectiva de los estándares comunes del retorno ente los Estados miembros, e incluye medidas relacionadas con el retorno voluntario de personas que no tiene la obligación legal de abandonar el territorio. Estas medidas ejecutadas bajo el Fondo Europeo para los Refugiados durante los anteriores periodos de programación (2000-2007), a partir del año 2008 forman parte del **Fondo Europeo para el Retorno**.

El actual Fondo Europeo para el Retorno, gestiona un total de 676 millones de euros para el periodo 2008-2013.

Esta política convive con otras iniciativas, como la reciente normativa aprobada en la Unión Europea sobre Retorno. La aprobación en junio de **2008** por el **Parlamento Europeo** de la **Directiva de retorno** (denominada también Directiva de la infamia o Directiva de expulsión) consolida el proceso de involución que sobre los derechos humanos se viene produciendo en la Unión Europea desde que el miedo a la inmigración irregular se incardinó en sus instituciones. Si bien las legislaciones de extranjería de los años ochenta contenían normas que regulaban el internamiento y la expulsión no es hasta la Directiva 2001/40/CE que comienza a tomar forma una política comunitaria centrada en la inmigración irregular y las expulsiones de migrantes (Aguelo-Chueca, 2008). Desde entonces y hasta la actualidad las medidas de retorno son “una piedra angular de la política de migración de la UE” (Comisión Europea, 2006)