

Revista Vectores de Investigación
Journal of Comparative Studies Latin America
ISSN 1870-0128
ISSN online 2255-3371

Juan Agulló

**LA DIÁSPORA ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA:
UNA CIUDADANÍA ESTRATÉGICA
STRATEGIC CITIZENSHIP THROUGH THE SPANISH
DIASPORA IN LATIN AMERICA**

Vol. 6 No. 6, 85-104 pp.

MONOGRAFÍA METODOLOGÍA Y ANÁLISIS

Juan Agulló

*Investigador,
Centro Estudios
Latinoamericanos,
Universidad
Nacional
Autónoma de
México UNAM*

*Palabras claves:
América Latina,
españoles,
diáspora*

La diáspora española en América Latina: una ciudadanía estratégica

STRATEGIC CITIZENSHIP THROUGH THE SPANISH DIASPORA IN LATIN AMERICA

ENVIADO 2-2-2012 / **REVISADO** 15-3-2012

ACEPTADO 29-3-2012

RESUMEN Existe una España invisible que, debido a su carácter estratégico, debe ser conocida y estudiada con seriedad: se trata de aquella compuesta por los ciudadanos que viven fuera del territorio nacional. No son pocos: a comienzos de 2011 había 1.702.778 españoles residiendo en el exterior, casi tantos como habitantes tiene la ciudad de Barcelona. Su importancia, además, no es ni estática ni declinante: solamente entre 2009 y 2011 dicha población creció

un 13.57%, es decir, seis veces más que el colectivo de inmigrantes en España y 20 veces más que el crecimiento demográfico bruto registrado en nuestro país.

Las razones del referido incremento son complejas y serán tratadas a lo largo del presente texto. Previamente, sin embargo, debe presentársele atención a otra circunstancia, de carácter mucho más conceptual, que también contribuye a encuadrar el problema del que aquí nos estamos ocupando: en principio, la ciudadanía española en el exterior cumple con todos los requisitos formales sugeridos por autores como Gabriel Shelter, Kim D. Butler o Machael Fullilove para hablar de diáspora, un concepto que es preciso aclarar que, en los Estudios Transnacionales, no está asociado, exclusivamente, a la Galut del pueblo judío o la Homogeneia del pueblo griego.

ABSTRACT The current paper addresses the complex reasons of the arousal of Spaniards outside Spain.

There is a strategic, worthy of consideration, invisible Spain to be known and studied deeply. The one composed of citizens living outside their national territory; which are not few. In early 2011 there were 1,702,778 Spaniards

living abroad, almost as many inhabitants as the ones living in Barcelona. Furthermore, their importance is neither static nor going into decline. Between 2009 and 2011 alone, the population increased significantly by 13.57%; this is, up to six times the group of immigrants in Spain; and up to 20 times the population growth rate registered in our country.

Nonetheless, there is another factor, far more conceptual, to be considered. One that may help to frame the herein mentioned problem. Spanish citizenship abroad formally fulfills the requirements suggested by authors like Gabriel Shelter, Kim D. Butler or Machael Fullilove to discuss the Diaspora. It is important to clarify that the former concept -within International Studies- is not associated exclusively with the Jewish Galut or the Greek Homogeneia.

1 Introducción

Hay una España invisible que, debido a su carácter estratégico, debe ser conocida y estudiada con seriedad: se trata de aquella compuesta por los ciudadanos que viven fuera del territorio nacional.

No son pocos: a comienzos de 2011 había 1.702.778 españoles residiendo en el exterior, casi tantos como habitantes tiene la ciudad de Barcelona. Su importancia, además, no es ni estática ni declinante: solamente entre 2009 y 2011 dicha población creció un 13.57%, es decir, seis veces más que el colectivo de inmigrantes en España y 20 veces más que el crecimiento demográfico bruto registrado en nuestro país.

Las razones del referido incremento son complejas y serán tratadas a lo largo del presente texto. Previamente, sin embargo, debe presentársele atención a otra circunstancia, de carácter mucho más conceptual, que también contribuye a encuadrar el problema del que aquí nos estamos ocupando: en principio, la ciudadanía española en el exterior cumple con todos los requisitos formales sugeridos por autores como Gabriel Shelter, Kim D. Butler o Machael Fullilove para hablar de diáspora, un concepto que es preciso aclarar que en los Estudios Transnacionales no está asociado exclusivamente a la *Galut* (תּרְלוּת) del pueblo judío o la *Homogeneia* del pueblo griego.

En principio, la aceptación que la RAE le asigna al término es clara, aunque sociológicamente algo imprecisa: “dispersión de grupos humanos que abandonan su lugar de origen”. Quizá porque en otros idiomas ocurre algo parecido, en 2001, el citado Butler sugirió considerar cuatro requisitos formales, indispensables para hablar de diáspora:

- 1 Dispersión en dos o más destinos.
- 2 Relación con un territorio de origen.
- 3 Identidad compartida.
- 4 Existencia de dos o más generaciones.

España, como señalaron desde 2003 algunos autores (como Reques y Cos) cumple con todas esas formalidades. No en vano, sus grupos en el exterior son antiguas porque la emigración no constituye ni un fenómeno nuevo ni pasado en la historia de nuestro país: precisamente por eso hay, desde hace

generaciones, grupos de ciudadanos españoles (superiores a 10.000 personas) en 22 países del mundo.

Esa es una de las razones por las que resulta incorrecto referirse a ellos (y, por ende, al fenómeno del que se está tratando) con el término genérico (y lo que es peor, equívoco) de emigración: dos de cada tres residentes españoles en el exterior han nacido fuera del territorio nacional por lo que no han emigrado desde ningún punto de la Península ni probablemente –a tenor de los datos existentes– tengan intenciones de retornar a ningún otro.

Sin embargo, pese al arraigo que los ciudadanos españoles tienen en los países en los que residen, uno de sus rasgos comunes más característicos es que suelen compartir una identidad común (fundamentada en el idioma, pero también en la cultura e incluso en vivencias colectivas) y mantener vínculos, de diversa índole e intensidad con la “Madre Patria”.

Además, comparativamente hablando, tampoco se trata de comunidades pequeñas: de hecho, en términos porcentuales, hay más españoles residiendo fuera de España que, por ejemplo, franceses viviendo fuera de Francia, indios fuera de India o australianos fuera de Australia. Lo curioso del caso es que se trata de tres países que –al igual que otros, con más ciudadanos en el exterior que España como Irlanda, Italia, Filipinas o los peculiares casos de China y Rusia– tienen conciencia, desde hace tiempo, de la dimensión estratégica del fenómeno en cuestión. Prueba de ello son sus “políticas de diáspora”, un concepto que, en España, resulta prácticamente inédito.

Dichas políticas, no sólo tienen que ver con gasto público (que también) sino, sobre todo, con una concepción de la ciudadanía y de la acción exterior de la que, hasta la fecha, nuestro país carece: precisamente por eso, comparar la complejidad y la visión a largo plazo de la política china hacia sus residentes en el exterior, las tradiciones francesa, italiana e irlandesa en este ámbito o la racionalidad con la que países como Australia o India han comenzado a ocuparse, no hace tanto tiempo, de sus expatriados, con las políticas españolas de emigración puede llegar a resultar turbador.

En España, por ejemplo, suele ignorarse que el grueso de los expatriados reside en América Latina y no en Europa, como suele tenderse a pensar, como consecuencia de una equivocada –pero recurrente y ya citada– equivalencia entre emigración y expatriación.

Al contrario, no todos los 958.431 españoles que, a principios de 2011, residían en hasta 11 países distintos de la mencionada región son descendientes de emigrantes. Muchos españoles, como consecuencia de la crisis, están volviendo a cruzar el Atlántico recuperando con ello una vieja tradición, zigzagueante, que tiene ya cinco siglos de historia y una relación directamente proporcional con la evolución de la situación socioeconómica a ambos lados del Océano.

Lo increíble del caso es que, a pesar de la magnitud de un fenómeno (que, en el caso de América como destino, se ha quintuplicado desde 2002) los sucesivos gobiernos españoles (e incluso, cada vez más, algunas Comunidades Autónomas) sigan sin plantearse la necesidad de diseñar una política pública que trascienda el marco tradicional de las políticas de ciudadanía en el exte-

Un dato curioso pero elocuente: en América Latina residen tantos españoles como en el área metropolitana de Valencia pero nuestro país solo gasta en sus expatriados latinoamericanos una tercera parte de lo que desembolsa el consistorio levantino, anualmente, en cada vecino.

Aquí, a pesar de la promulgación –en 2006– del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (NDA, en adelante, Estatuto) sigue habiendo un problema de ciudadanía, pero también una cuestión geopolítica de fondo, casi siempre ignorada: ¿puede seguir fundamentando nuestro país su política latinoamericana, exclusivamente, en la agenda institucional y en la de un conglomerado de grandes empresas sin considerar que cuenta con un millón de personas *in situ*, altamente cualificadas y en términos generales, socialmente influyentes?

Mapa 1. Distribución geográfica de la ciudadanía española en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PERE 2011

En principio, la tradición indica que sí. De hecho, hace al menos cinco siglos que España no ha alterado significativamente su visión de la expatriación: en términos generales sigue priorizando la salida o como mucho, el retorno de ciudadanos sobre el ejercicio efectivo de sus derechos en el exterior, la integración y el desarrollo de las comunidades y, no se diga, sobre la representación de sus intereses específicos. La explicación última es que Madrid, en el

fondo, sigue considerando, implícitamente, la existencia de un vínculo indisoluble entre ciudadanía y territorio nacional.

El problema ya no es sólo que, en principio, el Estatuto contradiga dicha filosofía sino que hay muchos países en el mundo que cuentan con contingentes significativos de sus nacionales en el exterior, que conciben el problema en términos inversos, lo cual les permite visualizar a sus propias diásporas como herramientas al servicio de su política exterior y no como un exótico e incluso, en ocasiones, incómodo apéndice de su nacionalidad.

2 Identificando a los españoles de América Latina

Del millón de españoles residentes en América Latina, en el fondo, no se sabe gran cosa. Apenas unos cuantos datos censales, renovados anualmente y enriquecidos con otras cifras dispersas de origen consular (casi siempre muy planas, muy poco cualitativas) que, aunque abarcan a la mayor parte de la diáspora, no la cubren por completo.

Para muestra de los problemas que dicha laguna provoca, un reciente botón. Actualmente, entre los ciudadanos del exterior, existe una agria polémica ligada a la reciente introducción del “Voto Rogado” (un complicado sistema de sufragio –pensado para el exterior– que, en las últimas elecciones generales, ha disminuido la participación electoral fuera de España, en 27 puntos).

Pues bien, el mar de fondo sobre el que se ha sentado una decisión tan polémica está ligado, precisamente, a la escasa fiabilidad, no sólo del procedimiento de sufragio precedente (que, de hecho, provocó la comisión de delitos electorales... ¡en España!) sino, sobre todo, de los propios censos.

Lo interesante del asunto es que, a pesar de ello, la mayor parte de las Administraciones Públicas españolas nunca parecen haberse planteado –como mecanismo compensatorio orientado a una profundización del conocimiento de la ciudadanía española residente en el exterior– la realización de encuestas o como en el caso de otros países (como Irlanda, Australia o India) de informes que permitan recabar información cualitativa sobre una población que, como consecuencia de las naturalizaciones producto de la Ley de Memoria Histórica y de los recientes flujos migratorios, ha crecido desde 2009 cerca de un 20%.

En España, lo más parecido que se tiene a un trabajo de esas características son un rosario de *encuentros* pero, sobre todo, el informe sobre las *Condiciones de Vida de los andaluces en el extranjero*, promovido por la Junta de Andalucía en 2010. Se trata de una investigación importante, ya que fue la primera de esas características (y prácticamente, la única) que, hasta el momento, ha sido realizada en nuestro país.

Aunque, como es obvio, sus resultados no son extrapolables al resto de Comunidades Autónomas (y aún menos, a nivel nacional) sí que puede tomarse como punto de referencia a partir del cual es posible trabajar para ahondar en el conocimiento de la diáspora española en América latina.

El presupuesto inicial, verdaderamente significativo, es que la mayoría de los

españoles residentes en América Latina, no han nacido en España. Si se considera que hay tres formas posibles de acceder a la nacionalidad (por nacimiento, herencia u opción) y que el número de naturalizados en los últimos 20 años ha podido rondar los 300.000, se puede concluir que, actualmente, los españoles de América Latina lo son, casi a partes iguales, emigrantes, nacionalizados y españoles de estirpe. Todo ello redunda en un elemento adicional de segmentación que caracteriza a la ciudadanía española en América Latina: su dispersión, que no sólo es geográfica sino, también, identitaria.

Dicho extremo complica muchas cosas pero sobre todo, una que sobredetermina al resto: aunque entre los españoles de América Latina suele existir una innegable identificación con la “Madre Patria” (y si se nos apura, incluso, con lo español!) internamente hablando, resulta más complicado detectar una identidad compartida.

De hecho, en América Latina no sólo las identidades autonómicas pesan; sino que, más bien hay españoles recién emigrados, hijos y nietos de emigrados o personas que, por diversos motivos, se han naturalizado recientemente. Esa es la distinción fundamental

Grafica 1. Ciudadanos españoles en América Latina según la forma de acceso a la nacionalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales

No en vano, contra lo que cabría imaginar, las identidades autonómicas son las únicas que hoy por hoy, en términos generales, logran generar cierta cohesión en el marco de una diáspora cuyo *cleavage* principal sigue estableciéndose a partir de la forma en la cual se accede a la nacionalidad (por nacimiento, origen u opción). En dicho contexto, las llamadas “casa regionales” son las que, a falta de un servicio público acorde con las necesidades reales de una población tan considerable (los ratios funcionario-consular por residente-español, marcados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, prácticamente nunca se cumplen) terminan ejerciendo –con variaciones según el país– de auténticos vectores de la vida comunitaria.

Las referidas “casas” suelen funcionar como puente entre las Comunidades Autónomas con más residentes en el exterior (Galicia, Madrid, Andalucía, Cataluña, Canarias, etc.) y los ciudadanos, nacidos o no en España, residentes en el exterior. Aunque la mayoría suelen estar cargadas de vicios estructurales (tendencias endogámicas, gobernabilidad muy poco democrática, tráficó endémicos de influencias, etc.) en última instancia, no puede negarse que cumplen un papel social importante.

Lo preocupante es que dicho papel es el que, en el fondo, no es asumido (sino delegado) por un Estado que —a pesar de haber realizado avances considerables— sigue asignando a una población que, no sólo es enorme, sino estratégica, una simple gestión diplomática enriquecida, a lo sumo, mediante reforzadas y desde luego, activas consejerías consulares.

El problema de una gestión de la diáspora como la descrita es que no sólo plantea problemas legales y sociales sino que, además, resulta comparativamente anticuada.

De hecho, es legalmente problemática, porque pese a partir del reconocimiento de la nacionalidad, en los hechos limita el disfrute de innumerables derechos asociados a la misma. La simple aprobación del ya citado Estatuto constituye un reconocimiento tácito de que, en la práctica, siempre ha habido derechos básicos de los que, los ciudadanos españoles en el exterior han disfrutado con dificultad (como, por ejemplo, ser elector y elegible, realizar peticiones administrativas, informarse sobre la actualidad española, recibir atención y tener cobertura sanitaria, tener acceso a prestaciones sociales, a la educación, a la homologación de títulos, etc.).

Esta situación, común a todos los españoles del exterior, resulta mucho más grave para los que residen en América Latina que, no debe olvidarse, constituyen el 55.59% de los ciudadanos en el exterior.

No en vano, la ventaja comparativa de los españoles residentes en el territorio de la UE es que, debido a la lógica política y administrativa que caracteriza al proceso de construcción europea, éstos pueden acceder a la mayor parte de los referidos derechos e incluso, servicios públicos en sus países de residencia, sin mayores problemas ni legales ni económicos.

Pero en América Latina, eso mismo no resulta tan sencillo por dos razones: por una parte, porque no está en marcha proceso de integración alguno entre España y los países del área (y con los convenios bilaterales existentes no basta) y, por la otra, porque (sobre todo, aunque no exclusivamente, para aquellos que no gozan de dobles nacionalidades) el acceso a determinados derechos y servicios públicos en aquellas sociedades no suele ser universal.

La consecuencia más inmediata de todo ello es que los niveles de dependencia de los españoles residentes en América Latina de las actuales políticas de ciudadanía en el exterior (muchas de las cuales son, en parte, vehiculadas a través de las “casas regionales” y de otras instancias por el estilo) termina siendo muy elevado. Precisamente por eso y por la estructura sociológica de dichas comunidades, las prácticas clientelares, se han terminado convirtiendo en habituales.

Como se podrá constatar más adelante, todo eso convierte a los ciudadanos españoles residentes en América Latina en un grupo social, más que frágil, vulnerable. Frenado, incluso, en su crecimiento, en su superación, en su potencialidad: ser educados les cuesta, ser curados les cuesta, ser protegidos les cuesta, realizar trámites –incluso los más sencillos– les resulta complicado y emprender, arriesgado.

En resumen, la sensación generalizada es que no es fácil ser español en América Latina si no se ha sido enviado allí como cargo directivo (por la Administración o por una multinacional) o se cuenta, al menos, con doble nacionalidad.

De hecho como consecuencia de este clima de complicación constante, multitud de ciudadanos españoles residentes en la región terminan adquiriendo la nacionalidad del país en el que residen y en muchos casos perdiendo, incluso, los lazos con España. La única diferencia que existe actualmente con relación al pasado es que, hoy por hoy, tener pasaporte europeo pesa. Precisamente por eso, su elevada demanda no debe llamar a engaño ya que, el alejamiento de espala, en las condiciones actuales, no ha dejado de ocurrir. Y eso, sí que debería preocupar.

3 Caracterizando a los españoles de América Latina

Que la diáspora española en América Latina sea heterogénea, e incluso vulnerable, no significa que, globalmente considerada, tenga un carácter tan frágil o dependiente como suele tenderse a pensar.

El hecho de que se trate de un grupo social de matriz vetusta (aproximadamente un tercio tiene nacionalidad por herencia) en el que, a lo largo de los últimos años, las solicitudes de naturalización se han incrementado exponencialmente (unas 120.000 desde 2009, acogándose a la Ley de Memoria Histórica) tiende a generar equívocos.

Existe, no en vano, una tendencia a imaginar –sobre todo, en España– al español de América latina como a un ciudadano mayor (o al menos, dependiente) que, además, sería víctima de la inestabilidad económica y/o de las desigualdades sociales características del país en el que reside, lo cual le convertiría en un candidato casi natural al “retorno” a nuestro país.

Se trata, sin embargo, de una impresión errónea pues, en términos generales, los ciudadanos españoles residentes en América Latina suelen tener capacidad de intermediación en su entorno de residencia y, por ende, influencia en el seno de unas sociedades que, actualmente, están creciendo a ritmos cercanos al 6% anual.

El ya referido estudio sobre las condiciones de vida de los andaluces en el exterior confirma, punto por punto, dicha perspectiva. Nos encontramos, no en vano, frente a una población de mediana edad (la edad media es superior a la de los españoles residentes en el territorio nacional en apenas cuatro años), con un nivel educativo alto y una cualificación laboral elevada, trabajos relacionados –en la mayoría de los casos– con su formación (solamente un 20% no está cualificado mientras que, *a contrario*, un 35% está en puestos

directivos), una tasa de desempleo relativamente baja y un poder adquisitivo medio que, aunque comparado con el de España no es muy alto, en la mayor parte de los países de América Latina, permite vivir con cierta holgura.

Tabla 1. Algunos datos sociodemográficos básicos

Edad media	45 años
Casados	57%
Viven en familia	70%
Tamaño hogares	2,78 miembros
Propietarios de sus viviendas	50%
Conexión a Internet	60%
Asociacionismo	19%
Doble nacionalidad	40%

Fuente: Condiciones de vida y expectativas de retorno de los andaluces en el extranjero

Además, hay otro dato elocuente: casi dos terceras partes de los ciudadanos españoles que residen en América Latina son propietarios de sus viviendas. Ello apunta, no solamente a un rasgo característico de las clases medias sino a un arraigo social mucho mayor del que suelen sugerir los siempre imprecisos estereotipos. La idea del “retorno” como necesidad imperiosa o incluso como pulsión es, por consiguiente, un tanto dudosa, entre otras cosas, porque los niveles de bienestar e influencia *in situ* resultan, en términos generales, satisfactorios.

Y lo resultan especialmente ahora, en el contexto de una crisis económica como la que está padeciendo España. De hecho, en los últimos tiempos, ha solido hablarse con relativa profusión, sobre todo en la prensa, de un resurgir de la emigración cuyo destino, ha tendido a situarse en Europa y (más concretamente, en Alemania).

Sin embargo, a tenor de los escasos datos oficiales existentes, nos enfrentamos, al parecer, a una omisión ya que, aunque en América Latina es difícil determinar estadísticamente cuántos *nuevos* españoles residentes lo son como consecuencia de las naturalizaciones producto de la Ley Memoria Histórica y cuántos de los nuevos flujos migratorios, lo que parece indudable es que comienza a recuperarse una corriente migratoria en dirección hacia América Latina (sobre todo, por ahora, hacia Argentina).

Estos nuevos emigrantes trasatlánticos que, en términos generales, rondan la treintena, suelen estar altamente cualificados y por lo general, viajan sin familia, son los únicos que, quizá, pudieran acariciar la idea del “retorno”. De todos modos, hay un hecho probado: pasado un tiempo tienden a no regresar a España, porque como consecuencia de las peculiaridades de los mercados de trabajo locales (muy segmentados y con necesidad de manos de obra cualificada) y, desde luego, de la cercanía cultural existente, los niveles de integración en las sociedades de acogida terminan siendo altamente satisfactorios.

¿Por qué tiende a imponerse, entonces, esa imagen del ciudadano español en América Latina, anciano, desvalido y ansioso de “retornar”? Pues, funda-

mentalmente, porque el éxito laboral y la integración social tienen un bemo relacionado con la política social de los Estados de acogida. De hecho, salvo excepciones, no puede decirse que en América Latina haya sistemas de protección universal pero, sobre todo, de calidad. No en vano, esa es una de las fragilidades que, como ya ha sido apuntado, caracterizan a la ciudadanía española en América Latina: quizá tengan, proporcionalmente, una calidad de vida mayor que la de muchos de sus pares en Europa, pero a cambio de considerables déficits de protección social que afectan a los más vulnerables: niños, mujeres, ancianos, discapacitados, desempleados, etc.

Hay múltiples pruebas que así lo demuestran: de hecho, no sólo muchas personas mayores españolas tienen que trabajar en América Latina para poder subsistir (incluyendo la compra de medicamentos) sino que un porcentaje significativo (12% en el caso de los andaluces) carece de un seguro médico (y prácticamente la mitad tienen el público, que en América Latina, salvo excepciones, suele ser de peor calidad), no cuentan con ayuda alguna para la formación de sus hijos y su acceso al crédito (a pesar de que las pequeñas y medianas empresas de los españoles de América Latina suelen ser generadores de empleo y por ende, de cohesión social) tiene lugar en las mismas condiciones, restrictivas que para los nacionales de los países de acogida.

Tabla 2. Algunos datos sociolaborales básicos

Asalariados	50%
Jubilados	30%
Desempleados	6,4%
Cobertura de la seguridad social	58%
Sin acceso a prestaciones por desempleo	75%
Nunca ha recibido ayudas de España	91%
Ingresos mensuales medios	974€

Fuente: Condiciones de vida y expectativas de retorno de los andaluces en el extranjero

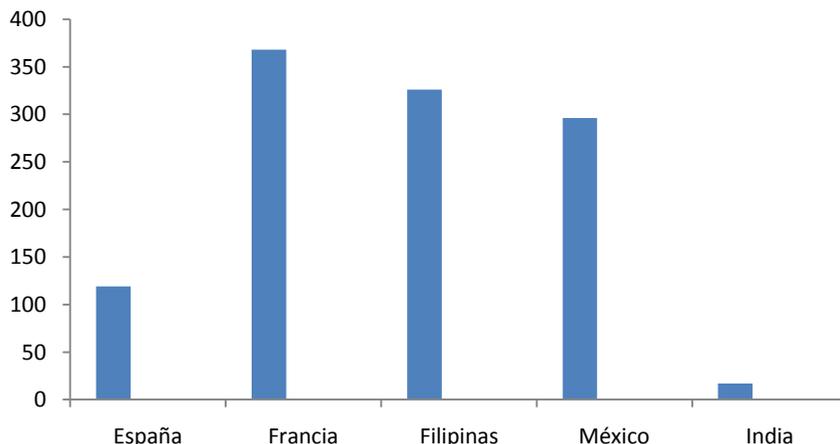
La desprotección social de los españoles residentes en América Latina resulta, en definitiva, tan grande como los riesgos a los que están sometidos dichos ciudadanos. En un contexto como el descrito, las ayudas que proporciona el Ministerio de Trabajo –fundamentalmente a través de las Consejerías Laborales de las Embajadas– no son ni de lejos, suficientes.

Solamente en 2011, el gobierno español destinó 119.2 millones de euros a políticas públicas relacionadas con la ciudadanía en el exterior. Quizá, en abstracto, pueda parecer una cantidad considerable pero lo cierto es que, en la práctica, dicha cantidad supuso 54 veces menos gasto por persona de lo que ejecutó ese mismo año el Principado de Asturias (cuya población es muy similar a la de la diáspora española en América Latina) o si se quiere, para ponerlo en un plano similar, tres veces menos de lo que gastó Francia en sus expatriados (cuyo número es muy similar al de los españoles en el exterior).

Además, también hay un problema cualitativo de fondo. En efecto, independientemente de las políticas de ciudadanía en el exterior diseñadas desde Madrid lo cierto es que, actualmente, para cualquier español de América

Latina, educarse, poner un negocio, enfermarse o incluso envejecer, puede suponer –a diferencia de los ciudadanos residentes en países europeos– un descenso demasiado brusco e inopinado en la escala social que, en ocasiones, puede lograr ser atenuado (no corregido) por las prestaciones sociales del gobierno español o, sobre todo, por la existencia de unos vínculos familiares fuertes.

Gráfico 2. Comparativa del gasto total en políticas de ciudadanía en el exterior por países (en € mn)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales

Se comprenderá entonces por qué las prestaciones sociales que concede el gobierno español a sus residentes en el exterior, a pesar de ser insuficientes, en los últimos 20 años han adquirido un carácter perentorio.

No en vano, por una parte, los contextos locales de protección social son aquellos, frágiles, a los que se ha hecho referencia previamente. En paralelo, la vieja práctica migratoria de las mutualidades ha ido desapareciendo con el paso del tiempo: entre las generaciones más jóvenes de emigrantes, sencillamente, ha dejado de existir entre las de los españoles descendientes de emigrantes ha solido convertirse en parte integrante de engranajes clientelares que, en realidad, excluyen más que incluyen (se calcula que un 80% de los expatriados no está asociado).

En resumidas cuentas, la mayor presencia social del Estado en el exterior (sobre todo en América Latina) ha ido en beneficio de los españoles que allí residen sólo de una manera contradictoria. En términos generales se puede afirmar que es muy útil para resolver situaciones de emergencia, pero no para planificar una seguridad social colectiva ni para evitar, por ende, la vulnerabilidad que caracteriza a dicha comunidad. En los hechos, es aún peor, ya que a medida que la diáspora ha ido incrementado su número la calidad del servicio público se ha ido degradando, volviendo a poner en primer término,

En este sentido, mención aparte merece la prestación de servicios administrativos en los consulados, ya que así como en el caso de las necesidades sociales se puede argüir que la matriz del problema está en que los españoles del exterior no pagan impuestos en el territorio nacional (argumento, empero, desbaratado por las imaginativas prácticas de financiación puestas en práctica por otros países con contingentes significativos de sus naciones en el exterior), en este caso nos encontramos frente a trámites (como inscribirse en el censo o en el registro civil, sacar el pasaporte o realizar transacciones bancarias, etc.) a los cuales, prácticamente ningún ciudadano puede sustraerse.

Por si todo lo anterior fuera poco, la situación no es necesariamente mejor cuando el expatriado vuelve a España: el español del exterior termina viviendo en su propio país prácticamente la misma exclusión que, sobre todo, aquellos expatriados que no cuentan con doble nacionalidad (es decir, una tercera parte de la diáspora) suelen padecer en sus países de residencia: dificultades para acceder a los servicios públicos esenciales, dificultades para realizar trámites administrativos básicos, dificultades para optar a concursos público. En definitiva, dificultades por doquier.

Dicha situación, no necesariamente reciente, es la que intentó resolver en 2006 el Estatuto. Contemplado con optimismo, ese podría haber sido el embrión de una política española de diáspora. Sin embargo, eso nunca fue así: pronto como consecuencia de la aprobación de la Ley de Memoria Histórica (que contemplaba la posibilidad de naturalización de los descendientes de españoles exiliados por motivos políticos) y del estallido de la crisis económica más tarde, el reconocimiento de igualdad de derechos que estaba implícito en el Estatuto se terminó convirtiendo, en papel mojado. La situación, sobre el terreno, empeoró... y lo que es peor: a partir del momento en el cual, el "Voto Rogado" fue introducido en el exterior la problemática de los expatriados si no salió de la agenda quedó, al menos, demasiado relegada. Hoy por hoy, el malestar es un hecho.

4 Comparando a los españoles de América Latina

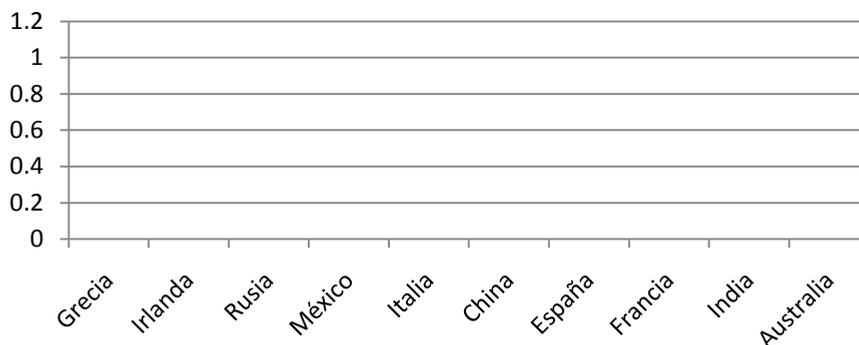
La política española de ciudadanía en el exterior constituye, en términos comparados, un caso curioso. España es un país que, para empezar, estadísticamente hablando, cuenta con una considerable tasa de expatriados: uno por cada 27 residentes en el territorio nacional. Dicha proporción, siendo menor a la de algunos países emblemáticos (como Israel, Grecia e Irlanda) es superior a la de otros que, a escala global, no lo son menos (como Francia, India y Australia).

Pese a ello, en España, ni hay ni ha habido nunca conciencia de una diáspora que, sin embargo, como quedó asentado en la introducción, cumple con todos los requisitos formales para ser reconocida como tal. Sociológicamente hablando, la situación es aún peor: en nuestro país, a duras penas existe conciencia colectiva de una emigración que, si no fuera por la crisis, permanecería tan desdibujada en el inconsciente colectivo como la ha estado desde que

España se convirtió, formalmente, en un país de inmigración.

La consecuencia más inmediata de dicho desconocimiento en la política española de ciudadanía en el exterior es una inercia que se refleja, sobre todo, en su concepción: en el fondo, mucho más próxima a simples políticas de emigración enriquecidas (e incluso fragmentadas y/o duplicadas, como consecuencia de la creciente participación de las Comunidades Autónomas) que a las de diáspora puestas en práctica por países como China, India e incluso Francia. En otras palabras, las políticas españolas de ciudadanía en el exterior están mucho más cercanas a una visión social (y, por ende, interior) del problema que a otra internacional y, por ende, estratégica.

Gráfico 3. Comparativa del número de ciudadanos en el exterior por habitantes en el territorio nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales

No se trata, en todo caso, de un hecho aislado pues, aunque las modernas políticas de diáspora comenzaron a ser implementadas (fundamentalmente en África pero, sobre todo, en Asia) a raíz de los procesos de descolonización en la década de los 70, en Europa no comenzaron a aparecer sino hasta después de la Guerra Fría, ya durante la década de los 90.

Llama, empero, la atención que España –pese a ser uno de los países europeos con una de las diásporas más antiguas y significativas– nunca haya estado a la vanguardia de una visión más dinámica del fenómeno en cuestión. De hecho, más bien, ha tendido a ser al contrario: la reciente intensificación de las iniciativas gubernamentales orientadas a la diáspora española, al menos en un principio, fue una consecuencia directa del desarrollo de cierta sensibilidad paneuropea al respecto.

De hecho, los años que van de 2003 a 2008 fueron clave. En la primera de las fechas citadas, tuvo lugar en París una Cumbre de las Diásporas Europeas que sugirió a los representantes de los 27 algunas *best practices*. A partir de ahí se tejieron toda una serie de redes que redactaron informes, realizaron estudios y concretaron reuniones que terminaron cristalizando, un lustro después, en una nueva cumbre (*Europe on the Move*, de nuevo en París) que

emitió algunas recomendaciones, aún más específicas, para los países miembro de la UE.

En dicho contexto, el gobierno español tendió a mostrarse receptivo. El momento era propicio: por una parte, aquellos fueron los años finales de un *boom* económico sin precedentes en la historia de nuestro país y, por la otra, tuvo lugar una alternancia electoral que llevó al poder al PSOE, una formación que históricamente siempre ha demostrado receptividad hacia la problemática de los españoles en el exterior.

Pese a ello, contemplados con perspectiva, los resultados de su gestión en este campo no han sido todo lo satisfactorios que hubiera cabido esperar ya que, aunque resulta innegable que se produjeron avances considerables (como la aprobación en 2006 del ya citado Estatuto) en la práctica, eso no implicó, como ya se ha manifestado, la inauguración real de una política española de diáspora. De hecho, más bien todo lo contrario: no en vano es muy posible que, al día de hoy, se esté aún más lejos de la misma que hace un lustro.

Evaluar dicho extremo resulta, en todo caso, complicado. Es indudable que la política española de ciudadanía exterior hace más de 20 años que no puede ser catalogada como una política pública orientada exclusivamente a la regulación de la emigración. Hay, no en vano, una diferencia sustancial entre la legislación y las políticas públicas pensadas para este colectivo previas a la década de los 80 y las posteriores.

De hecho, desde 1986 los españoles del exterior pueden votar en los comicios nacionales, desde 1987 cuentan con ciertos cauces de participación institucional y desde 1993, fecha importante, cobran pensiones.

Además, como consecuencias de los cambios introducidos en los últimos años también ha sido reconocida la importancia del Exilio republicano en la conformación de la reciente diáspora (por medio de la Ley de Memoria Histórica) y, en paralelo, también han sido reconocidos, explícitamente, derechos políticos y sociales básicos (como ser elector y elegible, tener asistencia y protección en el exterior, realizar peticiones administrativas, acudir al Defensor del Pueblo, informarse, participar, etc.).

Pese a todo, si la actual política española de ciudadanía en el exterior es contemplada en términos comparados, comienzan a vislumbrarse inconsistencias. De hecho, no sólo se trata de que en el ámbito de la representación (como demuestra un reciente estudio del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) se haya producido una regresión sino de que la crisis económica está diluyendo muchos de los avances sociales promovidos a partir de 2006. Todo ello, lejos de servir de coartada, demuestra el carácter poco sostenible de un aparato institucional y de unas políticas públicas que –como remarca Dovelyn Agunias– precisamente en estos momentos florecen en otras partes del mundo.

Una de las posibles explicaciones de esta situación remite, nuevamente, a la concepción global que los *policymakers* españoles tienen de la política de ciudadanía en el exterior y siendo más concretos, al impacto que su estrategia gradualista de transformación del marco legal y administrativo heredado

podiera estar teniendo en el desarrollo de una política de diápora que, en términos conceptuales, ya se ha explicado que es muy diferente a una política regulatoria de la emigración.

Una elocuente prueba en este sentido la constituye el caso de aquellos países (como Australia, China o India) que, viniendo de regulaciones emigratorias limitadas (en origen, mucho más que la española). En su momento supieron promover rupturas conceptuales pero, sobre todo, asumir las consecuencias que las mismas tuvieron en términos conceptuales y por ende, administrativos.

Lo interesante del asunto es que el vector de dichas rupturas –como remarca Michael Fullilove– en los casos de mayor éxito, no ha sido necesariamente financiero. Es decir, que para la mayor parte de países que han apostado por la puesta en marcha de políticas activas de diápora no se ha tratado tanto de gastar más como de hacerlo con un criterio diferente al que caracterizó a los años durante los cuales los estados, bien no se preocuparon por sus diáporas, bien se limitaron a regular el hecho emigratorio.

De hecho, en ninguno de los casos citados hubo, en ningún momento, un incremento exponencial del presupuesto dedicado a la ciudadanía en el exterior. Incluso India, cuya diápora es proporcionalmente menos a la española, invierte menos que nuestro país en dicho ámbito. Y, sin embargo, los resultados que su cambio de enfoque le está reportando son resultados significativos, tanto en términos económicos como estratégicos (India ha basado mucho su política de diápora en el llamado *brain gian* y en la generación de oportunidades de inversión y desarrollo, dentro y fuera del país).

Casualidad o no, los tres países citados tienen un conocimiento de su diápora que trasciende, con creces, el conocimiento deficiente que tiene España de su ciudadanía en el exterior (y, muy especialmente, de su ciudadanía en América Latina). No en vano, entre 2001 y 2005 los tres países en los que nos estamos fijando promovieron la realización de sendos informes cualitativos que les permitieron tener un conocimiento amplio no sólo de las cifras que caracterizan a sus respectivas diáporas sino, sobre todo, de sus usos, costumbres, tradiciones, necesidades, aspiraciones y potencialidades.

En España un trabajo así sólo ha sido promovido, hasta el momento, por la Junta de Andalucía en 2010.

Lo interesante, llegados a este punto, sería preguntarse sobre qué bases ha venido funcionando entonces la reciente política española de ciudadanía en el exterior. Pues, básicamente, sobre un entramado –tanto legal, como administrativo e incluso, social– preexistente. Es decir, que lo que en el caso español ha estado ocurriendo es que el progresivo desembarco del Estado en este terreno (incluso en sus versiones autonómicas) ha tendido a realizarse a partir de la incorporación a su engranaje de todo un conjunto de redes preexistentes (sobre todo “casas regionales”, aunque también clubes sociales, centros culturales, etc.) que, como demuestra el informe de la Junta de Andalucía, tienen –sobre todo en América Latina– una representatividad social escasa (la gran mayoría no está asociada) y sólo en muy pocos casos han contribuido a explorar las potencialidades políticas, socioeconómicas e incluso

Más bien al contrario: lo que ha tendido a retroalimentarse en los últimos tiempos es el clientelismo subvencionado y, por ende, la consiguiente exclusión de amplios sectores de la ciudadanía española en el exterior (en el caso de América Latina, sobre todo, de los españoles recientemente emigrados y de los que acaban de acceder a la nacionalidad) de los beneficios de la más reciente política española de ciudadanía en el exterior.

Por si lo anterior fuera poco, este tipo de fenómenos también han tenido una repercusión en el territorio nacional. De hecho, una vez desencadenado el debate se ha producido un reajuste de intereses que ha terminado afectando a la diáspora española (fundamentalmente a la de América Latina).

El ya citado caso del “Voto Rogado” resulta muy ilustrativo en ese sentido pues se trata de una medida administrativa que acaba de ser introducida en un contexto delicado, caracterizado por la crisis económica pero, también, por un repunte de la emigración española y por un masivo acceso a la nacionalidad de los descendientes de españoles emigrados por razones políticas a mediados del siglo XX.

Así las cosas, en la medida en la que el crecimiento demográfico exponencial de la ciudadanía en el exterior podía terminar resultando lesivo para determinados intereses peninsulares (como, por ejemplo, para las circunscripciones electorales sobrerrepresentadas) se terminó imponiendo una medida que no solo supone una regresión en sí misma sino en relación a la evolución de la política española de ciudadanía en el exterior.

Sea como fuere, más allá de anécdotas, conviene preguntarse por la razón última de una deriva como la descrita. Lo más sencillo, de nuevo, es recurrir a la comparación: a través de la misma se llega rápidamente a la estrategia gradualista de transformación de las viejas políticas de emigración, llevada a cabo por los *policymakers* españoles. En este caso concreto el problema radica en que el gobierno español, a diferencia de otros, sigue considerando esta problemática como un asunto social y, por ende, interior. De considerarlo parte integrante de su agenda exterior, de momento, nada de nada y en eso radica gran parte del problema.

5 Conclusión: ¿Se está desaprovechando un recurso estratégico?

La ecuación es sencilla: España es un país que, a pesar de contar con una diáspora considerable, tiene una política orientada a su ciudadanía en el exterior más centrada en la emigración que en la propia diáspora. Suena a contrasentido, pero es real: nuestro país no tiene una política de diáspora digna de tal nombre, fundamentalmente porque no es —ni social ni políticamente— consciente de tener esa diáspora y de las implicaciones administrativas, pero sobre todo estratégicas, que de ello se derivan.

En la práctica, las cosas son algo más complejas porque España no sólo se preocupa por sus emigrantes (una tercera parte de los expatriados) sino por toda la ciudadanía en el exterior. De hecho, lleva haciéndolo desde mediados de la década de los 80. El problema es que, desde el punto de vista adminis-

trativo, la estrategia seguida por los sucesivos gobiernos para diseñar una política pública orientada a la ciudadanía en el exterior se ha basado en un gradualismo que, precisamente, es el responsable de que nuestro país *carezca de facto* de una política de diáspora internacionalmente homologable.

Lo preocupante de dicha situación es que no se trata, tan sólo, de una cuestión semántica y tampoco, de un problema financiero. Y de hecho, hay casos concretos que demuestran que la clave está en el enfoque y no en la inversión y precisamente ahí es donde una política de ciudadanía en el exterior que se asienta sobre una tradición regulatoria de la emigración como la que le precedió evidencia sus limitaciones.

En este sentido, y aun reconociendo su esfuerzo y sus logros, la crítica a la más reciente política española de ciudadanía en el exterior puede hacerse, fundamentalmente, desde tres ángulos. Para empezar, la acción exterior del gobierno español orientada a sus expatriados ha solido basarse en un conocimiento muy deficiente del terreno. Para continuar, ha tendido a funcionar a partir de estructuras de intermediación preexistentes (socialmente poco representativas) que no han contribuido más que a retroalimentar prácticas clientelistas, también preexistentes.

Para terminar, la improvisación constante –medida sobre todo en términos del incremento demográfico exponencial de ciudadanos españoles en el exterior y la existencia de un modelo de gestión poco sostenible– ha terminado afectando a la calidad de los servicios públicos prestados, fundamentalmente a los administrativos.

Todo este panorama ha sido, además, mucho más grave en América Latina que en otras latitudes y ello por dos razones fundamentales: por una parte, porque allí se concentran dos terceras partes de la diáspora española en el mundo y, por la otra, debido a la fragilidad de las políticas de bienestar de los países de acogida es considerable pero, sobre todo, estructural.

En esta última circunstancia hay que buscar la razón por la cual la ciudadanía española residente en aquella parte del mundo se caracteriza por una paradoja que suele prestarse a interpretaciones sesgadas o, al menos, imprecisas: los españoles de América Latina, a pesar de tener una influencia nada desdeñable en el seno de las sociedades en las que residen, son, socialmente, mucho más vulnerables que los españoles que viven en Europa.

Es probable que dicha situación explique por qué la política española de ciudadanía en el exterior ha solido ser considerada por los *politymakers* como un problema social antes que estratégico y, por consiguiente, como un asunto interior antes que exterior.

Ello –como demuestra la reciente introducción del “Voto Rogado”– es un factor que, sobre todo en los últimos años, ha terminado jugando en contra de los intereses de la diáspora, ya que no sólo ha terminado convirtiendo al problema de la ciudadanía española en el exterior en una variable dependiente de la política nacional sino que, precisamente por eso, la ha terminado poniendo a competir (en lugar de cooperar) con determinados grupos de interés muy consolidados a nivel nacional.

Como consecuencia de todo ello la situación actual en el exterior es grave. La crisis económica que padece España contribuye a ello, sin duda, pero lo más preocupante es la insistencia gubernamental en un enfoque político y administrativo de la problemática que ha demostrado y está demostrando sus limitaciones de fondo, sobre todo si se contempla en términos comparados.

De hecho, si nos fijamos en lo que otros países están haciendo a este nivel, queda en evidencia cómo España está desaprovechando, sobre todas las cosas, un recurso estratégico de primer orden. Y es que, hoy por hoy, carecer de una política de diáspora es perder oportunidades en el terreno de la influencia diplomática pero, también, en el del desarrollo económico, el comercio, las inversiones y el conocimiento.

Tener un millón de nacionales residiendo en América Latina es un lujo con el que a muchos países les gustaría contar. Aunque es cierto que se trata de una comunidad geográfica, social e incluso culturalmente segmentada, sus posibilidades, siempre y cuando se emprendan las iniciativas adecuadas, son inmensas. De hecho, en una coyuntura como la actual en la que resulta aconsejable diversificar la política exterior, se está volviendo necesario buscar nuevos mercados para empresas pequeñas y medianas y la presencia española de América Latina pasa, en términos generales, por un momento delicado, quizá sea el momento de estudiar, primero, las potencialidades reales de una política española de diáspora en dicha región para trazar, posteriormente, un plan estratégico que podría ser beneficioso para todos, aquí y allí.

BIBLIOGRAFÍA

- AGULLÓ, JUAN (2011) "Españoles en el exterior, ciudadanía con espinas", *El país*, Madrid, 19 de noviembre de 2011.
- AGUNIAS, Dovelyn (2010) "The future of Diaspora Policy", *World migration Report 2010*, Ginebra, International Organization for Migration.
- AUGÉ, Marc (2002) *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa.
- BOLT, Paul (1996) "Looking to the Diaspora: The Overseas Chinese and China's Economic Development, 1978-1994", *Diaspora*, Toronto, N° 5.
- BUTLER, Kim (2001) "Defining Diaspora, Refining a Discourse", *Diaspora*, Toronto, N° 10.
- CARTER, Sean (2005) "The Geopolitics of Diaspora", *Area*, vol. 35, N° 1.
- COHEN, Robin (1997) *Global Diasporas*, London, University College London Press.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMIGRACIÓN (2007) "Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior", Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- DUFOIX, Stéphane, GUERASSIMOFF, Carine, TINGUY, Anne de (coordinadores) (2010) *Loin des yeux, près du coeur: les États et leurs expatriés*, París, SciencesPo, Les Presses.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2003) "Diasporas: A World of exiles", *The Economist*, London.
- EVANS, Jana, MANNUR, Anita (2003) *Theorizing Diaspora*, Malden, Wiley-

- Blackwell.
- FULLILOVE, Michael (2008) "World Wide Webs: Diasporas and the International System", *Lowy Institute Paper*, Sydney, Lowy Institute, N° 22.
- GARRIAUD-MAYLAM, Joëlle (1997) "Rapport introductif à l'étranger et leur État d'origine", *Commission des Migrations, des Réfugiés et de la Démographie*, Paris.
- GONZÁLEZ, Carlos (2006) "De Estados y diásporas", en VVAA, *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- GROSSMAN, Martin (2010) "Diaspora Knowledge Flows in the Global Economy", *E-leader Budapest 2010*, Bridgewater.
- GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES Y TERRITORIALES (2009) "Diáspora y retorno: Estudio sociológico sobre la emigración extremeña", Badajoz, Universidad de Extremadura.
- HIGH LEVEL COMMITTEE ON INDIAN DIASPORA (2004) "Report on the Indian Diaspora", Government of India, <http://indiandiaspora.nic.in/contents.htm>.
- HUGO, Graeme, RUDD, Dianne, HARRIS, Kevin (2003) "Australia's diaspora: its Size, Nature and Policy implications", Melbourne, CEDA, Information Paper.
- HUNGER, Uwe (2002) "The Brain-Gain Hypothesis: Third World Elites in Industrialized Countries and Socioeconomic Development in their Home Country", *Working Paper*, San Diego, CCIS, N° 47.
- ELLIS, Andrew, NAVARRO, Carlos, et al. (2008) *Voto en el extranjero: el manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Federal Electoral.
- LEGAL AND CONSTITUCIONAL REFERENCES COMMITTEE (2005) "They Still Call Australia Home: Inquiry into Australian expatriates", Canberra, The Senate.
- LIÑARES, Amancio (coordinador) (2008) *Ciudadanos españoles en el mundo. Situación actual y recorrido histórico*, Vigo, Grupo España Exterior.
- (2009) *Hijos y nietos de la emigración española. Las generaciones del retorno*, Vigo, Grupo España Exterior.
- MARTÍ, Xavier (2010) "La actividad consular de España en el extranjero", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, www.reei.org.
- MOSCOSO, David, MOYANO, Eduardo (directores) (2010) *Condiciones de vida y expectativas de retorno de los andaluces en el extranjero*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- MOYA, Rafael (2010) "Ser español en Guadalajara: identidad y comportamientos de los españoles residentes en el extranjero", *Investigación*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
- PÉREZ, Juan (2009) *Estudios de Derecho y Ciudadanía española en el exterior*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- REQUES, Pedro, COS, Olga de (2003) "La emigración olvidada: la diáspora española en la actualidad", *Papeles de Geografía*, Barcelona, N° 37.
- SAFRAN, William (1991) "Diasporas in Modern Societies: Myths of homeland and Return", *Diaspora*, Toronto, N° 1.
- (1999) "Comparing Diasporas: A Review Essay", *Diaspora*, Toronto, N° 8.
- SAINT-PAUL, François (2010) "Rapport du directeur des Français à l'étranger

CIECAL / **Revista Vectores de Investigación Vol. 6 No. 6**

et de l'administration consulaire", *XV Session de l'Assemblée des Français de l'étranger*, Paris, Ministère des Affaires Étrangères.

SCHNAPPER, Dominique (1999) "From the nation-State to the Transnational World: On the Meaning and Usefulness of Diaspora as a Concept", *Diaspora*, Toronto, N° 8.

SHEFFER, Gabriel (2002) "Diaspora Politics. At Home Abroad", Cambridge, Cambridge University Press.

TASK FORCE ON POLICY REGARDING EMIGRANTS (2002) "Ireland and the Irish Abroad", Dublin, Department of Foreign Affairs.