

W 28
(9105)

Documento de Trabajo

9 1 0 5

**CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE
LA INMIGRACION Y LA COOPERACION
PARA EL DESARROLLO**



José A. Nieto Solís

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
Campus de Somosaguas. 28023 - MADRID

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA INMIGRACION
Y LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO (J.A. Nieto)

- A) Preámbulo
- B) El ámbito de referencia: tipología y origen de la inmigración
- C) Inmigración y desarrollo económico
- D) Algunas referencias sobre la inmigración en España
- E) La configuración de una política de inmigración en la CE
- F) Consideraciones sobre la políticas comunitaria y española de cooperación con los países en vías de desarrollo
- G) Orientaciones sobre el papel de la cooperación para el desarrollo como elemento regulador de la inmigración en la CE
- H) Notas sobre la inmigración y la cooperación para el desarrollo en España
- I) Consideraciones finales

Documento de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales de la Universidad Complutense

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA INMIGRACION
Y LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO.

José Antonio Nieto Solís. Profesor Titular de Economía Aplicada
de la Universidad Complutense de Madrid. Consejero Técnico en la
Agencia Española de Cooperación Internacional.

- - -

A) PREÁMBULO:

1. En poco más de una década España ha pasado de ser un país de emigración a convertirse en un país receptor de inmigrantes. Este cambio, que ha coincidido con la persistencia de la crisis económica internacional y con nuestra adhesión a la Comunidad Europea, plantea el diseño de una política española en materia de inmigración que ha de tener en cuenta dos consideraciones. Por una parte, el margen de maniobra que permite la propia CE. Y por otra, el diseño de una política propia en materia de inmigración que responda al planteamiento que el gobierno considere más adecuado para los intereses internos e internacionales de nuestro país a corto y largo plazo.

2. Entre ambas consideraciones existe un reducido marco de actuación en el que la política española de cooperación para el desarrollo puede prestar una colaboración valiosa para la regulación de la inmigración en nuestro país. Se trata, qué duda cabe, de un tema difícil de precisar en su conceptualización y aún más difícil de apoyar con evidencia empírica. Por ello, las notas que se ofrecen a continuación pueden considerarse como el punto de arranque de una reflexión más completa sobre el margen de acción que queda disponible entre la solidaridad con el Tercer Mundo y las tendencias xenófobas que lamentablemente están tomando cuerpo en Europa.

B) EL ÁMBITO DE REFERENCIA: TIPOLOGÍA Y ORIGEN DE LA INMIGRACIÓN.

3. Al hablar de inmigración en España sólo vamos a tomar en consideración la presencia de extranjeros de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, puesto que los ciudadanos comunitarios son beneficiarios de la libre circulación de personas que aspira a consolidar de forma definitiva el proceso de integración comunitario a partir de 1993.

4. Nos vamos a referir, por lo tanto, a la inmigración procedente de países no comunitarios, que en principio podemos clasificar en inmigración clandestina y no clandestina y en inmigración por razones económicas e inmigración por otras razones (políticas, culturales, etc.). Inicialmente, la inmigración clandestina queda fuera de nuestra consideración en la medida que existe una opinión casi unánime con respecto a la necesidad de ejercer un estricto control sobre ella. La inmigración política e intelectual merece, asimismo, un tratamiento aparte en función de las distintas circunstancias internacionales que la impulsan en cada momento. Así pues, nos centraremos en la denominada inmigración económica y en particular en aquella que puede ser objeto de control mediante acciones internacionales de cooperación con los países en vías de desarrollo.

5. La inmigración responde, la mayor parte de las veces, a un fenómeno cuyo origen es bien conocido: las expectativas de mejorar el nivel de vida impulsan a las personas a dejar su tierra natal para instalarse en otro país donde pueden encontrar trabajo. Aunque resulte obvio, conviene recordar que el inmigrante rara vez se preocupa por las malas condiciones de vida que le esperan en el lugar de destino, ya que su propio país no ofrece garantías para salir de la miseria en la que vive. Por su parte, el país receptor suele reservar ciertos segmentos de su mercado de trabajo para aquellos inmigrantes capaces de desempeñar las tareas marginales (de escasas cualificación y remuneración) que no están dispuestos a realizar los trabajadores autóctonos.

6. Sin entrar a analizar el origen y destino de las corrientes migratorias europeas en los últimos años, si puede reseñarse que existen dos tipos de países en Europa. Los del norte y el centro de Europa, que tras la II Guerra Mundial comenzaron a atraer inmigrantes de sus antiguas colonias y del sur del continente europeo. Y los países meridionales (como España), que desde finales de los años setenta han asistido al retorno de sus emigrantes y a la llegada de inmigración europea y de naciones en

desarrollo.

7. Como es bien sabido, en nuestro país la mayor presencia de inmigrantes guarda una cierta relación con nuestra tradición colonial. Así, el grueso de la inmigración procede de América Latina y de algunos países del norte de África (Marruecos) y África subsahariana (Guinea), además de Filipinas. Recientemente también están incorporándose emigrantes del área lusófona y de los países del Este de Europa, así como inmigrantes de otras naciones africanas, hasta ahora con escasa presencia en nuestro país. Razones fundamentalmente económicas (incluida nuestra adhesión a la CE), pero también sociales e incluso climatológicas están potenciando estas corrientes migratorias. El crecimiento económico español, pese a la persistencia de altas tasas de desempleo, está haciendo posible que para determinadas actividades laborales sea cada vez más difícil encontrar trabajadores españoles.

C) INMIGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO.

8. El papel de la inmigración en el desarrollo económico es de gran importancia tanto para los países pobres como para los desarrollados. En los primeros, la emigración sirve, en algunos casos, de válvula de escape para la presión demográfica y, sobre todo, reduce el volumen de desempleados. Su mayor contribución al desarrollo económico se produce como consecuencia de las remesas de emigrantes (utilizadas a menudo para financiar importaciones) y, a medio plazo, por el efecto demostración que pueden ejercer los inmigrantes sobre sus compatriotas, en particular si retornan al país de origen.

9. En los países desarrollados la inmigración hace posible el aumento de la actividad productiva, evita parcialmente las subidas de salarios y aumenta la capacidad potencial de consumo, amén de facilitar los vínculos internacionales con los países de origen de los inmigrantes. También ayuda a los países desarrollados a mantener la competitividad internacional de sus exportaciones.

10. Actualmente, la conveniencia de controlar la inmigración viene impulsada por una doble exigencia. Por un lado, la propia crisis económica y más concretamente la persistencia de altas tasas de desempleo en los países industriales. Y por otro, el

mayor empobrecimiento relativo del Tercer Mundo durante las dos últimas décadas, lo que unido a sus altas tasas de crecimiento demográfico crean el caldo de cultivo idóneo para convertir la inmigración en una clara opción personal de subsistencia. En Europa existen aún dos factores adicionales que añadir a este marco de referencia: las transformaciones de los países del Este de Europa y, como consecuencia de ello, la mayor flexibilidad de sus fronteras a la inmigración; y la constitución del mercado interior de la CE, con el consiguiente afianzamiento de las fronteras comunes que esto debe llevar consigo.

11. Sin embargo, ni la economía ni mucho menos la demografía son fenómenos estáticos. Han de contemplarse desde una perspectiva evolutiva y a largo plazo. Así, la crisis económica en Europa (salvando las consecuencias del conflicto planteado en el Golfo Pérsico) puede comenzar a superarse como consecuencia de la constitución del mercado único europeo, mientras que el reducidísimo crecimiento vegetativo de la población europea no parece que vaya a ser suficiente para afrontar las necesidades futuras de los mercados de trabajo en la CE. Recientes estudios parecen confirmar que el crecimiento adicional que seguirá a la consecución del mercado interior de la CE va a desempeñar un papel significativo en el desarrollo económico de Europa, lo que unido a las tendencias demográficas puede invitar a cambiar las premisas de las políticas de inmigración que se diseñen a partir de ahora en el viejo continente. La actual situación económica y social invita a ser cautos en relación a la entrada de inmigrantes, pero la posibilidad de asistir a una nueva fase de mejora económica debe invitar, asimismo, a no convertir Europa en una fortaleza insalvable para los habitantes de otros países.

12. Hay, además, otro factor adicional que debe tenerse en cuenta al hablar de políticas de inmigración. Se trata de la nueva configuración de la división internacional del trabajo, y más concretamente, del desplazamiento de ciertas fases de los procesos productivos a los países en vías de desarrollo. Ello implica que, en algunos casos, la mano de obra barata que antes se requería en los países desarrollados puede ahora ser empleada en los países en desarrollo. Es, qué duda cabe, un dato difícil de insertar en la política de inmigración pero que, a través de una adecuada política de acuerdos internacionales de cooperación, puede ser aprovechado para regular cierto tipo de inmigraciones.

D) ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA.

13. El periodo 1975-1985 ha marcado la inversión de las tendencias migratorias en España. A partir de 1975 comenzó a reducirse de forma rápida la salida de emigrantes y a partir de 1985 experimentó una notable aceleración la entrada de inmigrantes en nuestro país.

14. Entre 1980 y 1987 la cifra de residentes extranjeros 'legales' aumentó desde 200.000 hasta 350.000, registrándose los mayores incrementos relativos entre los procedentes de Europa y Africa, y más en concreto entre británicos y marroquíes. Por el contrario, en ese periodo, los inmigrantes procedentes de América Latina perdieron peso relativo en el conjunto de residentes extranjeros en nuestro país. Aunque es difícil precisar cifras, algunas estimaciones apuntan a que el volumen de inmigrantes 'ilegales' puede ser similar al de extranjeros legales con permiso de trabajo y de residencia conforme a la Ley orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros que entró en vigor el 1 de julio de 1985.

15. En 1987, el 64 % de los residentes extranjeros en España eran europeos y el 5 % norteamericanos, mientras que el 16,5 % eran latinoamericanos, el 5,6 % africanos y el 8,7 % de las restantes zonas del mundo.

16. La distribución regional de la inmigración dentro del territorio español es muy desigual, aunque obedece por lo general a la propia densidad demográfica y al nivel de actividad económica de nuestro país. Así, la mayor parte de los extranjeros residen en Madrid, Barcelona, Málaga, Alicante, Canarias y Baleares. El resto de la península, salvo alguna zona de Andalucía, Levante y el Atlántico, apenas recibe inmigrantes.

17. Como referencias significativas desde el punto de vista de la actividad económica deben reseñarse dos datos. En primer lugar, que la tasa de inactividad entre los europeos residentes en España es muy elevada (al contrario de los que ocurre con los norteafricanos o latinoamericanos), dado que al menos uno de cada cuatro europeos tiene más de 60 años. Y en segundo lugar, que más de tres cuartas partes de los permisos de trabajo se conceden para actividades del sector de servicios, particularmente para actividades de nula o muy baja cualificación. Una vez más, los europeos escapan a esta tendencia puesto que entre ellos se

detecta una presencia importante de profesiones liberales.

18. Si pretendemos establecer alguna comparación con otros países receptores de inmigrantes, el punto de referencia obligado lo constituyen (pese a las diferencias económicas) los países de la CE. Así, por ejemplo, aunque la cifra de extranjeros que viven en España fuese de un millón de personas (incluyendo en este cómputo tanto los ilegales como los que se han nacionalizado), esa cifra apenas representaría el 2,5 % de la población española. En Francia y en Alemania, por ejemplo, los extranjeros representan respectivamente alrededor del 7,7 % y del 5 % de su población. Además, a diferencia de las cifras que hemos mencionado para España, en la Comunidad Europea más del 60 % de la inmigración procede de países en vías de desarrollo.

E) LA CONFIGURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

19. En julio de 1985 la Comunidad Europea hizo públicas sus orientaciones para una política comunitaria de las emigraciones e instituyó un procedimiento previo de notificación y de concertación sobre las políticas migratorias de los Estados miembros respecto a terceros Estados. La entrada en vigor del Acta Unica Europea (dos años más tarde) y la progresiva aplicación de las medidas contenidas en el Libro blanco para la consecución del mercado interior están teniendo como consecuencia una mayor definición de la política común de inmigraciones. La necesidad de reforzar la libre circulación de personas en Europa y de controlar la entrada de extranjeros de acuerdo con las reuniones celebradas en el marco del denominado Grupo de Trevi, hacen aún más necesaria una política europea sobre este tema que sirva de elemento vertebrador de las distintas políticas de los países miembros.

20. En lo concerniente a la inmigración procedente del Tercer Mundo, las propuestas de la Comisión de la CE se centran en tres líneas: actuaciones en el mercado de trabajo tendentes a controlar la inmigración de mano de obra extranjera, medidas de inserción socio-educativas, y diversas medidas en materia de seguridad social.

21. En la primera de ellas, la Comisión propone reforzar la cooperación entre Estados miembros en la lucha contra la

emigración clandestina y el trabajo ilegal, adoptar las sanciones apropiadas, obligar a los empresarios a respetar sus compromisos y proteger a los trabajadores en lo que se refiere a los trabajos ya realizados. Sugiere, además, el fortalecimiento de la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo a fin de resolver los problemas de repatriación y recomienda el diseño de políticas específicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo que puedan traer consigo la creación de empleos en los países en vías de desarrollo. Asimismo, la Comisión de la CE apunta la conveniencia de adoptar políticas concertadas que faciliten la formación profesional de los trabajadores inmigrantes de acuerdo a las exigencias de sus países de origen, y señala, incluso, la conveniencia de formar instructores destinados a centros de enseñanza profesional en los países en desarrollo.

22. Con respecto a las medidas de inserción socio-educativas, la Comisión de la CE propone una concertación en cuatro campos: formación lingüística, formación específica en nuevas tecnologías, inserción social y profesional de la mujer inmigrada y conservación de los nexos con el idioma y la cultura del país de origen.

23. Finalmente, en materia de Seguridad Social, la Comisión insiste en garantizar a los trabajadores naturales de terceros países, así como a sus familias, la misma protección que a los trabajadores de la Comunidad, con independencia de si esa situación está o no prevista en acuerdos bilaterales, acuerdos de cooperación u otras actas de derecho internacional.

24. Estas propuestas comunitarias han quedado reforzadas con la adopción de una decisión que insta a los gobiernos nacionales a comunicar a la CE con anticipación cualquier medida que pretendan adoptar en materia de inmigración. Por su parte, la CE se compromete a sensibilizar a la opinión pública europea frente a los problemas que entraña el racismo y la xenofobia. Todo ello implica el establecimiento de un sólido pilar para el diseño de un aspecto de la política exterior de la CE que también aspira a ejecutarse de forma comunitaria.

F) CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICAS COMUNITARIA Y ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO.

25. La Comunidad Europea se propone establecer una política común en materia de relaciones exteriores. Hasta ahora, sólo la política comercial es plenamente comunitaria, aunque el Título III del Acta Unica Europea ha sentado las bases para el establecimiento de una política común en materia de relaciones exteriores. La cooperación para el desarrollo es objeto de un doble tratamiento, puesto que en ella coexiste la política común aplicada por las instituciones comunitarias y las acciones de carácter bilateral que llevan a cabo los distintos Estados miembros. Sin embargo, todo parece apuntar a que este ámbito de las relaciones exteriores (la cooperación para el desarrollo) también se irá convirtiendo en comunitario de forma progresiva.

26. Hasta el momento, el presupuesto de la CE destina a cooperación para el desarrollo el 2,3 % de sus recursos y esa cifra representa, aproximadamente, el 13 % del total de recursos que los Estados miembros dedican a cooperación para el desarrollo mediante sus políticas bilaterales. Con ello, la Comunidad en su conjunto es el primer donante mundial de ayuda al desarrollo.

27. La CE lleva a cabo una política de cooperación para el desarrollo sumamente singular. Por una parte, no tiene carácter generalizado, puesto que privilegia a los países con los que han existido vínculos coloniales (países ACP y mediterráneos). Y por otra parte, reposa sobre la concesión de ventajas comerciales, a las que los distintos acuerdos internacionales existentes pueden añadir cláusulas relativas a aspectos institucionales, financieros, sociales y más específicamente relacionados con la ayuda al desarrollo.

28. En lo concerniente a la inmigración, hay que destacar las referencias contenidas en los Acuerdos de Lomé y en algunos de los acuerdos que vinculan a la CE con los países de la cuenca Mediterránea. Entre estos últimos, particularmente en el caso de los países del Magreb, se hace alusión al deseo comunitario de velar por las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes instalados en Europa. Algunos de estos acuerdos también incluyen iniciativas tendentes a fomentar la cooperación entre empresas de ambas riberas del Mediterráneo y, en particular, a potenciar la formación profesional de los trabajadores del norte de Africa.

29. Por su parte, determinados Estados miembros de la CE, de forma bilateral pero amparados por los acuerdos de Lomé, han adoptado desde hace años distintas medidas encaminadas a prestar

particular atención a los emigrantes procedentes de los países ACP con los que han tenido vinculación colonial. Recuérdense en particular los casos del Reino Unido y Francia.

30. La presencia de amplias colonias de inmigrantes de algunas naciones europeas y la consolidación de sus derechos sociales como consecuencia de su asentamiento en dichos países son elementos a tener en cuenta a la hora de diseñar una política comunitaria en materia de inmigración. Difícilmente se producirán retrocesos en las conquistas alcanzadas y difícilmente podrán fomentarse medidas que amplíen la discriminación relativa con respecto a inmigrantes de zonas no preferenciales (como América Latina y Asia).

31. Con respecto a la política española de cooperación para el desarrollo hay que destacar dos datos de partida. El primero se refiere a su menor importancia cuantitativa en comparación con los países de nuestro entorno. Ello es debido a nuestra menor experiencia en esta materia, puesto que de hecho España figuraba hasta fechas recientes como receptor de ayuda en lugar de como donante. El desarrollo económico español y el proceso de convergencia con la economía comunitaria obligan a aumentar de forma constante y progresiva nuestros gastos en ayuda al desarrollo. España ha asumido el objetivo de Naciones Unidas de dedicar el 0,7 % del PIB a ayuda oficial al desarrollo y ha considerado como meta posible para 1992 alcanzar una cifra similar a la que actualmente dedican los países del Comité de Ayuda al Desarrollo, esto es, en torno al 0,35 % del PIB. Si se pretende alcanzar este objetivo, nuestro país debe, cuando menos, duplicar sus gastos internacionales en materia de cooperación en los dos próximos años.

32. La segunda diferencia con respecto a los países de la CE es de carácter cualitativo y se refiere tanto al contenido de nuestras acciones en materia de ayuda al desarrollo como a la elección de los destinatarios de dichas acciones. El contenido de las acciones españolas en materia de cooperación ha reposado hasta ahora, de forma más clara, sobre consideraciones históricas, culturales y lingüísticas y no siempre ha ponderado en su justa medida la importancia de aumentar los vínculos económicos y comerciales. En relación a los destinatarios, la cooperación española también presenta las conocidas diferencias con respecto a los restantes países comunitarios, destacando, en este sentido, que nuestras áreas de preferencia apenas coinciden

con las de la Comunidad Europea en su conjunto. Ante esta situación, si la política de cooperación pretende tener un diseño y gestión más comunitario, parece claro que o bien España, o bien la Comunidad (o ambos), tendrán que hacer un esfuerzo en el futuro para reducir las actuales diferencias.

G) ORIENTACIONES SOBRE EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO COMO ELEMENTO REGULADOR DE LA INMIGRACIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

33. Cualquier consideración sobre la mejora en la eficacia de las políticas de cooperación para el desarrollo debe tomar como punto de partida el aumento de los recursos destinados a este tipo de acciones. Esta circunstancia, válida para la Comunidad Europea en su conjunto, es aún más evidente en el caso de España. Por una parte, como consecuencia de nuestra menor contribución relativa a las acciones de ayuda al desarrollo. Y por otra, porque en la política exterior española resulta cada vez más conveniente afianzar nuestras relaciones con los países en vías de desarrollo, particularmente con aquellas áreas que se consideran estratégicas desde el punto de vista político, social y, sobre todo, económico.

34. Como es natural, las acciones españolas en materia de política exterior y de política de cooperación cada vez habrán de estar en mayor consonancia con las comunitarias, aunque quede un margen de maniobra útil para la defensa de nuestros intereses y para el apoyo decidido a determinados países o zonas.

35. En el campo específico de la inmigración hay una primera precisión terminológica que puede ser útil. Se trata de evitar en la medida de lo posible la utilización de términos como control, limitaciones o restricciones, para sustituirlos por otros de mayor tradición comunitaria como regulación o concertación en materia de inmigraciones.

36. También hay algunos datos que España no puede dejar de tomar en consideración. Por ejemplo, la ya mencionada menor presencia de inmigrantes de países en vías de desarrollo en nuestro país con respecto a la media comunitaria. O la particular vinculación que existe entre las naciones latinoamericanas y España, así como el hecho de que los habitantes de esos países, cuando pretender entrar en territorio comunitario, se encuentran en una situación

de mayor dificultad que la de otros ciudadanos de Africa, el Caribe, el Pacifico y el Mediterráneo. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la consecución del mercado único europeo puede acentuar los movimientos migratorios internos e incluso puede aumentar el interés estratégico que España ofrece como punto de entrada para inmigrantes a la Comunidad Europea.

37. A partir de estas consideraciones, los intentos de España por regular la inmigración y por acompañar su política de inmigración con medidas de apoyo desde el ámbito de la cooperación internacional, han de tener una doble orientación: comunitaria y nacional. Desde el punto de vista comunitario, es obligado y puede resultar conveniente, fomentar una acción más decidida de la Comunidad Europea en materia de inmigración. Desde el punto de vista nacional, no debe olvidarse que incluso la propia CE es partidaria de fomentar los vínculos bilaterales (al menos mientras no exista una política de cooperación auténticamente comunitaria). Veámos brevemente algunas propuestas en cada uno de estos frentes.

38. La política comunitaria de inmigración en relación a los trabajadores procedentes de países terceros ha sido resumida con anterioridad en el apartado E). Podemos volver sobre ella reconsiderando las propuestas de la Comisión de la CE desde una perspectiva geográfica. Desde este punto de vista geográfico no deben dejar de mencionarse los países del Este de Europa, un área que hasta ahora quedaba al margen de las preferencias comunitarias, pero que en el futuro puede condicionar el diseño y ejecución de acciones destinadas a los países en vías de desarrollo.

39. Veámos en primer lugar, brevemente, el amplio grupo de países de Africa, Caribe y Pacifico. En este caso, tanto las ventajas institucionales que otorga la CE mediante los Acuerdos de Lomé, como las concesiones comerciales (franquicias arancelarias para productos industriales y sistemas de estabilización de los ingresos por exportación para productos agrícolas tropicales y mineros), son de notable importancia formal, aunque su eficacia real sobre la estructura económica de los países ACP sea bastante reducida.

Las mejoras en la política de cooperación comunitaria pueden venir por las acciones que lleva a cabo el Fondo Europeo de Desarrollo y por las iniciativas empresariales destinadas a hacer posible una cooperación técnica más amplia. El FED puede ampliar

sus programas de desarrollo rural integrado y, sobre todo, puede contribuir a fomentar la integración de las mujeres en los sistemas económicos y educativos de los países ACP.

A medio y largo plazo, ambas acciones pueden contribuir a regular la salida de inmigrantes, siempre que este objetivo se atienda con la debida prioridad. Un dato importante en ese sentido puede ser la inclusión en los programas de cooperación comunitarios de trabajadores inmigrantes de los países ACP que residen en Europa. Debidamente instruidas, estas personas pueden prestar una valiosa colaboración en las acciones educativas y de formación profesional llevadas a cabo por la Comunidad en países terceros. Estas acciones pueden realizarse, incluso, de acuerdo con las empresas europeas instaladas o que pretendan instalarse en países en vías de desarrollo.

Para ello la CE debe facilitar la cobertura institucional y los recursos financieros básicos para hacer posible tanto los acuerdos internacionales con países en vías de desarrollo como la inclusión de inmigrantes de esas naciones en sus iniciativas de cooperación para el desarrollo. Volveremos sobre estas consideraciones más adelante.

40. El segundo grupo de países en el esquema de relaciones exteriores de la CE son los ribereños del Mediterráneo. En este caso, la Comunidad debe esforzarse en lograr una mayor coherencia de conjunto sobre los distintos acuerdos bilaterales firmados con cada país del norte de Africa y del Mediterráneo Sur y Este.

La principal dificultad estriba en las relaciones entre los propios países mediterráneos, sobre todo, porque la CE no puede avanzar en la constitución de zonas de libre comercio con cada país mediterráneo sin que entre ellos mismos liberalicen sus transacciones comerciales. El Mediterráneo es una zona estratégica para Europa, pero a la vez es una zona que debe ser tratada con particular sensibilidad. Cerrar la Europa comunitaria a sus vecinos del sur podría contribuir a fomentar el integrismo islámico en esos países. Abrirla indiscriminadamente potenciaría reacciones indeseables entre los ciudadanos europeos.

Hace falta encontrar puntos intermedios a través del fomento del comercio y de la cooperación empresarial. La apertura comercial debiera producirse en sectores que son sumamente sensibles en la Comunidad, en particular en la agricultura y las industrias textiles y de manufacturas. En estos casos la CE debe estudiar con cautela el impacto sobre los niveles de empleo y actividad en sus regiones mediterráneas, pero también puede utilizar otros mecanismos internos (fondos estructurales y programas de

reconversión industrial) para evitar que las regiones deprimidas de Europa compitan en las mismas líneas de producción con los países de la cuenca mediterránea. Aunque más adelante nos vamos a referir a ello, debe señalarse ahora que en el Mediterráneo las posibilidades de colaboración empresarial parecen más factibles que en otras áreas, lo cual puede contribuir también a regular el tránsito de inmigrantes hacia la CE.

41. Finalmente, como tercera zona, quedan el resto de países en vías de desarrollo de América Latina y Asia. En estos casos parece evidente que la CE debe hacer un esfuerzo por ampliar las ventajas que ofrece, en el ámbito comercial, el Sistema de Preferencias Generalizadas. Es, de momento, la vía más directa para aumentar la cooperación con estos países y contribuir a su desarrollo económico, con los efectos beneficiosos que ello puede tener a medio plazo sobre los flujos migratorios. A diferencia de lo que ocurre con España y Portugal, los inmigrantes latinoamericanos no plantean una situación conflictiva en el actual ordenamiento comunitario.

42. Como propuesta de carácter global, podría estudiarse la conveniencia de que el Fondo Social Europeo abra una línea presupuestaria especial para actuaciones en el ámbito de la inmigración. Con ello podría financiarse subvenciones para facilitar algunos casos de retorno de los inmigrantes a sus países de origen. Podría favorecerse la formación de instructores inmigrantes que ejerzan docencia en cursos de formación profesional en los países del Tercer mundo. También podrían financiarse becas en colaboración con empresas europeas que posibiliten periodos de formación de los jóvenes en el ámbito laboral.

Y podrían, incluso, fomentarse acuerdos de cooperación técnica entre empresas europeas y empresas de países mediterráneos o africanos. Estos acuerdos podrían ir desde la creación de empresas conjuntas que, en algunos casos, se beneficiarían de las ventajas que ofrece la legislación aduanera de la CE (por ejemplo, inclusión de sus operaciones comerciales en regímenes como los de tráfico de perfeccionamiento), hasta acciones específicas de carácter sectorial (por ejemplo, acuerdos que permitan la formación de técnicos en pesca, en cultivos protegidos para climas áridos, etc.) siempre que vayan a ser aplicados en países en vías de desarrollo.

H) NOTAS SOBRE LA INMIGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA.

43. Limitándonos al tipo de inmigración que estamos tratando (inmigrantes por motivos fundamentalmente económicos, procedentes de países en vías de desarrollo), la inmigración en España puede tener en los próximos años dos orígenes fundamentales. Una parte de la inmigración puede proceder de otros países comunitarios, esto es, puede tratarse de inmigrantes que tras una estancia en otro país de la CE decidan instalarse en España. No nos ocuparemos de este caso puesto que no es probable que sea cuantitativamente muy significativo y, además, siempre estará sujeto a la reglamentación comunitaria sobre inmigración y libre tránsito de personas. Si debemos referirnos, sin embargo, a la inmigración que entre directamente a España, ya sea con el propósito de permanecer en nuestro país o de utilizarlo como puerta de acceso a la Comunidad Europea.

44. Veámos en primer lugar la zona geográficamente más próxima: el norte de Africa. En este caso, hay que tener en cuenta que en los últimos años ha aumentado de forma sustancial la entrada de inmigrante magrebies, lo que permite hablar de la configuración de colonias de inmigración en algunos puntos de España (grandes ciudades y áreas en expansión del Mediterráneo). Ello va a significar que, muy probablemente, en los próximos años un número crecientes de familiares de los trabajadores ya instalados en España deseen venir también para asentarse en nuestro país.

Al parecer, los trabajadores del norte de Africa instalados en España suelen ser personas que han venido solas, que tienen un cierto grado de escolaridad y dominio de lenguas extranjeras, que ejercen trabajos marginales o sumergidos y que a pesar de sus deseos no se plantean a corto plazo el retorno al país de origen. Además, el espectacular crecimiento demográfico del norte de Africa va acompañado de otro fenómeno demográfico que debe tomarse en consideración: la juventud de su población. En Argelia, por ejemplo, casi tres cuartas partes de sus habitantes tienen menos de 30 años.

45. Un país como España puede resultar atractivo para la inmigración del norte de Africa, pero, a la vez, España debe tomar consciencia de la importancia que esta zona tiene y va a tener para nuestra economía. Así, por ejemplo, además de suministrador de ciertas materias primas, el Magreb absorbe un porcentaje de nuestras exportaciones superior al de América

Latina en su conjunto. Se trata, además, de productos manufacturados con cierto grado de intensidad tecnológica, lo que convierte a los mercados en expansión del norte de Africa en interesantes (también desde el punto de vista cualitativo) para las estrategias comerciales de nuestras empresas.

Por todo ello, un aumento de nuestras acciones de cooperación para el desarrollo en esos países pueden cubrir un doble objetivo: favorecer la expansión económica de una zona de interés para España y abrir cauces de cooperación que faciliten el acceso de nuestras empresas a esas naciones. Se trata, qué duda cabe, de reforzar las tesis que proponer dejar de contemplar la cooperación internacional como mera ayuda (imprescindible en algunas ocasiones), para empezar a interpretarla como un instrumento de interés recíproco para el país donante y para el receptor.

46. En un marco de fomento de la cooperación económica, de cierta apertura comercial, de colaboración técnica, y también de ayuda para el desarrollo de la infraestructura básica de esas naciones, resulta más fácil llegar a acciones concertadas con sus gobiernos tendentes a regular la inmigración legal y, por extensión, a facilitar la vigilancia y en su caso la exclusión de los inmigrantes no legales. España puede potenciar la participación de técnicos en los cursos de formación que se impartan en nuestro país. Puede desarrollar proyectos de comunicación conjuntos que aumenten la solidaridad efectiva entre zonas geográficamente próximas. Y puede favorecer un selectivo aumento del turismo hacia esas naciones, con los efectos modernizadores desde el punto de vista económico y cultural que ello implicaría. Finalmente, España, como país comunitario próximo al Magreb, también puede prestar una ayuda importante en el apoyo al proceso de integración económica que pretenden llevar a cabo esas naciones norteafricanas.

47. El resto del área mediterránea, y por extensión, del mundo árabe, plantea una situación similar, aunque hay que tener en cuenta el distinto nivel de desarrollo económico de determinados países y la peculiar situación en que se encuentran algunos de ellos en sus relaciones con la CE. Así, por ejemplo, la posición que la Comunidad adopte con respecto a los inmigrantes turcos puede ejercer una influencia importante sobre el resto de naciones árabes del mediterráneo.

48. La segunda zona fundamental para la política de inmigración

española es Iberoamérica. En este caso, nuestra legislación es más flexible que la de otros países comunitarios, aunque en la actualidad sea más restrictiva que antes de la entrada en vigor de la denominada Ley de extranjería. Por razones vinculadas a la conmemoración de Quinto Centenario, pero también por otras razones de estrategia internacional de nuestro país, la Comunidad Europea debe hacer un esfuerzo tendente a permitir que sean nuestras propias autoridades quienes fijen el marco de las normas de inmigración aplicables a Iberoamérica. Cualquier otra opción, además de suponer una clara discriminación con respecto a los vínculos que mantienen Reino Unido o Francia con sus antiguas colonias, podría afectar de forma grave a la imagen europea que nuestro país debe proyectar en el mundo de habla hispana.

Como es natural, la voluntad política que requiere este esfuerzo debe ir acompañada de medios de acción y de recursos financieros que permitan apreciar más claramente el cambio de orientación de la política de cooperación de España con Iberoamérica con respecto a lo que han sido hasta hace poco nuestras relaciones con esos países. Este cambio de orientación, como ya se ha señalado con anterioridad, puede incidir en la idea de reforzar los lazos culturales mediante un aumento de la vinculación económica en todos los ámbitos que sea posible.

49. La situación en el caso de la inmigración procedente de países de Africa, el Caribe y el Pacífico es bien distinta. Por lo general son naciones más vinculadas a otros países europeos, aunque, recientemente, también se esté observando la llegada a nuestro país de un número creciente de inmigrantes del Africa negra. El menor nivel de desarrollo económico de estos países aconseja enfocar las acciones de cooperación desde una perspectiva más básica, poniendo el acento, tal vez, en programas de desarrollo rural, de escolarización, o de inserción de la mujer en el mundo profesional y cultural. Dada la naturaleza de este tipo de acciones, no parece desacertado sugerir que siempre que sea posible se lleven a cabo en el marco de los programas de cooperación comunitarios, aunque, puntualmente, España pueda estar interesada en tener una mayor presencia en alguna acción específica, siguiendo con ello el ejemplo de otros países europeos.

50. Falta por analizar la inmigración procedente de otros países desarrollados y también la que en fechas recientes está comenzando a llegar procedente de los países del Este de Europa. Su escasa o nula conexión con la política de cooperación para el

desarrollo invita a tratarla desde otra perspectiva distinta a la aquí esbozada.

I) CONSIDERACIONES FINALES

51. El diseño de una política de inmigración puede tener un apoyo de fundamental importancia en la política de cooperación para el desarrollo. Los objetivos que se persigan con la primera pueden ser tomados en consideración por la segunda. Ahora bien, ello implica reforzar parcialmente la concepción de nuestra política de cooperación para el desarrollo y, sobre todo, aumentar los recursos que puedan utilizarse para llevar a cabo nuevas acciones en los países del Tercer Mundo.

52. Estas acciones han de encuadrarse, cada vez más, en el marco de actuación conjunta de la Comunidad Europea aunque quede un margen de maniobra útil para potenciar las relaciones de España con los países en vías de desarrollo. Entre estos últimos, las dos áreas prioritarias para nuestro país merecen una atención distinta. Con el mediterráneo (y buena parte del mundo árabe) puede llegarse a una acción concertada con sus respectivos gobiernos, partiendo de la base de que un aumento de la cooperación española debe tener beneficios para ambas partes y debe implicar, asimismo, mecanismos de control económico y social bilaterales.

53. Con Iberoamérica no parece conveniente, al menos a corto plazo, reducir la moderada flexibilidad que permite nuestra legislación en materia de inmigraciones, aunque sí parece necesario incluir en nuestra política de cooperación una mayor diversidad de medios de acción de contenido económico, tanto en lo relativo a la presencia de empresas españolas en esas naciones como en lo concerniente al acceso de las exportaciones latinoamericanas a España y Europa. Por el contrario, las relaciones económicas y sociales con los restantes países en vías de desarrollo que no pertenecen ni al Mediterráneo y a Latinoamérica pueden potenciarse desde una óptica más marcadamente comunitaria.

54. Una política de cooperación para el desarrollo que desee incluir entre sus objetivos sociales la regulación de la inmigración tiene que comenzar arbitrando nuevos tipos de actuaciones y reorientando los hasta ahora existentes. Puede, en

algunos casos, potenciar los programas de desarrollo rural o de desarrollo de infraestructura. Debe, en otros, facilitar el acceso a la cultura y a la formación técnica y profesional de los jóvenes y, sobre todo, de las mujeres (factor fundamental para el control demográfico a medio plazo). Y tiene, finalmente, que tener en cuenta (cuando sea posible) la conveniencia de involucrar las actividades empresariales en las acciones de cooperación para el desarrollo.

55. Desde una óptica inevitablemente eurocentrista, las políticas de inmigración y de cooperación para el desarrollo deben atender dos tipos de exigencias con respecto a la población europea. En primer lugar, no resulta posible la apertura de la CE a los países en vías de desarrollo sin analizar las repercusiones comerciales, productivas y sociales que ello implica sobre los colectivos sociales, regionales y sectoriales más desprotegidos de Europa. Descuidar estos aspectos puede contribuir al aumento de los sentimientos xenófobos y racistas que desean desterrarse del viejo continente.

56. Y en segundo lugar, las tendencias demográficas de los países europeos y los efectos económicos favorables que puede implicar la consecución del mercado interior de la CE, parecen indicar que Europa puede seguir necesitando mano de obra extranjera en los próximos años. Estas necesidades de mano de obra pueden cubrirse con trabajadores del Este de Europa y pueden atenderse también con acuerdos que faciliten en mayor medida el desplazamiento de algunas tareas productivas a los países en vías de desarrollo. Cualquiera de las opciones posibles no excluye una regulación, en la medida que se considere conveniente, de las inmigraciones procedentes del Tercer Mundo.

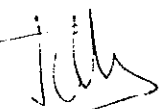
57. No debe olvidarse, en este sentido, que la inmigración desempeña un papel importante en el desarrollo económico de los países receptores de mano de obra y de los territorios de origen de la inmigración. De hecho, algunas naciones europeas (como España) han tenido hasta fechas recientes un apoyo importante en la emigración, tanto desde el punto de vista económico como desde el cultural. Por ello, una adecuada interpretación de lo que debe ser la solidaridad y la cooperación internacional invita a tratar estos temas con particular precaución. Esta consideración es aún más evidente si tenemos en cuenta que buena parte de los ciudadanos europeos entienden con mayor facilidad las políticas restrictivas en materia de inmigración que aquellas otras de

corte más flexible.

58. Por estas razones, a la natural dificultad (incluso estadística) que plantea el tratamiento de estos temas se añade la dificultad conceptual y la constatación de que una adecuada política de inmigración debe oscilar en el estrecho margen que le permite la solidaridad internacional, por una parte, y la xenofobia interna, por otra. Desde el punto de vista internacional, cualquier esfuerzo por mejorar la debilitada situación de los países en vías de desarrollo debe reposar en el aumento de la cooperación internacional pero, sobre todo, en los esfuerzos para lograr un marco de relaciones internacionales más estable y equitativo. Desde el punto de vista interno, las campañas de información y sensibilización sobre la situación del Tercer mundo han de ir acompañadas de una igualdad real de acceso por parte de los inmigrantes con permiso de residencia y trabajo a las ventajas económicas y sociales que ofrecen las sociedades desarrolladas.

59. La forma de conjugar ambas perspectivas (interna e internacional) aconseja el establecimiento de criterios claros en materia de inmigración, que eviten arbitrariedades y que puedan ser respetados, e incluso suscritos en forma de acuerdos, por los países receptores y por los países de origen de los inmigrantes. El nivel de exigencia con respecto a estos últimos puede estar directamente relacionado con la configuración de un orden internacional que facilite y potencie su propio crecimiento económico. El nivel de tolerancia por parte de los habitantes de los países desarrollados es difícil de precisar si se tienen en cuenta las experiencias que hasta ahora ha habido en las naciones industrializadas de mayor tradición inmigradora.

60. El establecimiento de estos criterios base puede servir para dar un mayor contenido y extensión a los Convenios internacionales actualmente existentes, no sólo sobre el estatuto jurídico del trabajador emigrante, sino también sobre otras formas de inmigración (política y cultural) no tratadas en estas páginas. Aunque los efectos de los fenómenos demográficos y migratorios deban analizarse en el largo plazo, las medidas tendentes a regularlos y conocerlos con precisión deben adaptarse a la importancia que exigen sus implicaciones sociales y económicas desde la doble perspectiva nacional e internacional.

José Antonio Nieto Solís (Madrid, diciembre de 1990) 

* PRINCIPAL BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- CE: 'Orientaciones para una política comunitaria de las emigraciones'. Boletín de la CE, suplemento 9/85.
- CE: 'Migrants in the European Community', European File 13/85.
- OCDE: 'Migraciones y empleo', Informes varios años
- Naciones Unidas: 'Estado de la población mundial', Informes, varios años.
- Banco Mundial: 'Políticas de Población y Desarrollo económico', Tecnos, Madrid, 1975.
- Caritas Española: 'Los inmigrantes en España', Documentación Social, Madrid, 1987.
- P. David: L'explosion démographique dans le Monde arabe. Revistas Problèmes économiques, n° 2196, 24-10-90
- F. Muñoz-Pérez y A. Izquierdo: 'L'Espagne, pays d'immigration'. Revista Population, n° 2 año 89