

RETORNO

una perspectiva desde la
emigración



izquierda unida
exterior





Documento político:

Retorno, una perspectiva desde la emigración

1. El discurso del falso retorno
2. Sobre los planes de retorno actuales
3. Diagnóstico de la situación
4. Propuestas a nivel estatal
5. Propuestas a nivel autonómico y municipal

1. El discurso del falso retorno

Desde hace algunos meses, al discurso de la recuperación económica del Estado español se ha ido asociando peligrosamente la idea del retorno, fomentada sobre todo por algunas iniciativas empresariales y planes de retorno. Desde diferentes colectivos representantes de la emigración, como Marea Granate o IU Exterior, se ha mostrado una oposición firme a este discurso, ya que ni las estadísticas indican que se esté produciendo un proceso de retorno generalizado, ni las condiciones socioeconómicas que propiciaron la emigración española han cambiado. En este punto, se hace evidente la necesidad de un análisis profundo de la situación actual de la ciudadanía española en el exterior, así como crear un espacio de reflexión y debate dentro de la propia emigración, y también en las instituciones, sobre la idea del retorno y las condiciones que deben darse para que este pueda producirse.

Para articular políticamente esta situación, IU Exterior celebró en Bruselas el pasado mes de junio en el Parlamento Europeo las jornadas que dan nombre a este documento político *Retorno, perspectivas desde la emigración*. Este evento tuvo como objetivo principal reunir a diferentes actores políticos y colectivos relacionados con la ciudadanía española en el exterior para desarrollar nuevas perspectivas sobre el retorno que, por primera vez, nacieran directamente desde las necesidades de la emigración, articulándola políticamente y convirtiendo las problemáticas en una serie de propuestas concretas para las instituciones.

Los objetivos específicos de las jornadas fueron reflexionar junto a otros actores de la emigración sobre el retorno, su gestión, las necesidades de la emigración y el análisis de los planes actuales; así como contrarrestar la falsa idea del retorno a través de un discurso que reflejara de forma precisa el estado de la emigración, sus necesidades y en qué condiciones podríamos empezar a hablar de retorno. Por otro lado, se pusieron en común diferentes discursos sobre la gestión del retorno y se presentaron experiencias de planes de retorno de otros países, así como experiencias de planes de retorno a nivel municipal y alternativas a los planes específicos de retorno, como el trabajo garantizado o las oportunidades de repoblación.

Este análisis, así como la relación de medidas y propuestas relacionadas en el presente documento, son el resultado de las dos jornadas de debate y del trabajo por comisiones a nivel estatal, autonómico y municipal.

2. Sobre los planes de retorno actuales

Partiendo de los análisis efectuados previamente sobre los distintos planes de retorno (PR) y del debate desarrollado en las jornadas de Bruselas, se detectan varios problemas asociados al desarrollo de los programas:

1. **No han funcionado:** Los PR elaborados por las comunidades autónomas y los ayuntamientos han tenido un alcance muy limitado, como demuestran experiencias locales como el plan de retorno del Ayuntamiento de Valladolid. El programa solo facilitó el retorno de 17 personas, un número anecdótico para una ciudad de más de 300.000 habitantes. Véase a este respecto el comunicado de Marea Granate sobre emigración y retorno publicado en diciembre de 2017.
2. **Han sido tardíos:** Aunque el artículo 42 de la Constitución española establece que “*el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno*”, y el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior capacita al Estado para promover políticas de retorno en colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales, durante los años en los que el flujo migratorio hacia el exterior era más elevado (2011-2015), apenas se propusieron planes de retorno por parte de las administraciones públicas. De hecho, la mayor parte de estos se han desarrollado en el periodo 2015-2018, es decir, 8-10 años después del inicio de la última oleada migratoria, que comenzó en 2010.
3. **Han tenido un fuerte componente de *retorno selectivo*:** La mayor parte de los planes se han dirigido a personas jóvenes, con un nivel de formación alto y con voluntad de emprender. Sin embargo, hay muchos más perfiles de personas que desearían retornar.
4. **Han estado basados en ayudas económicas:** en la mayor parte de los casos, ayudas públicas a la contratación de los emigrantes en empresas (ej. Ayuntamiento de Valladolid), o ayudas económicas directas (por ejemplo, en Castilla y León).

5. **Han estado basados en las inscripciones consulares:** La mayoría de los PR han contemplado que para que una persona pudiera acogerse, debería demostrar que ha vivido un tiempo determinado en el exterior mediante la inscripción en el Censo de Residentes Ausentes (CERA) o en el Padrón de Españoles Residentes en el Exterior (PERE) de la delegación consular correspondiente en el país de acogida. Esto es un problema si tenemos en cuenta que muchas de las personas que viven en el exterior no se inscriben en este tipo de censos.
6. **No han tenido en cuenta la recuperación de derechos:** Los planes de retorno han contemplado en muy pocas ocasiones la recuperación de derechos por parte de las personas que han emigrado. Aunque algunos sí han tenido en cuenta medidas como facilitar la compra de viviendas públicas, no se han considerado cuestiones tan básicas como el acceso a la asistencia sanitaria o a la educación pública.
7. **No han tenido en cuenta participación de las personas emigrantes:** Pocos planes han partido de la realización previa de estudios acerca de la situación de la emigración y sus demandas; más bien han promovido la realización de este tipo de estudios como una parte más de los planes (por ejemplo, en la Comunidad de Madrid).
8. **No han tenido en cuenta la realización de campañas informativas en el exterior:** La mayor parte de los planes se han publicitado en las páginas web y tablones de anuncios de ayuntamientos y consejerías; no en los consulados o en los lugares, asociaciones y colectivos de referencia para la emigración en el exterior.
9. **No han estado unidos al desarrollo de leyes para favorecer las condiciones de retorno de la emigración:** La mayor parte de los PR desarrollados a nivel autonómico y municipal han sido medidas cerradas en sí mismas, que no han tenido en cuenta las condiciones (laborales, económicas, de acceso a servicios públicos) existentes en el territorio para favorecer el establecimiento definitivo de los emigrantes una vez que hayan retornado. Ligado a ello, han considerado el retorno como una cuestión personal, no de la sociedad en su conjunto. El enfoque del que han partido considera que se dan las condiciones para retornar, y que si la gente no lo hace es porque no está informada, o porque desconfía, o porque nadie les ayuda. Dicho enfoque se ha demostrado erróneo: es necesario elaborar planes de retorno, pero es más necesario aún poder asegurar unas condiciones de retorno favorables.

3. Diagnóstico de la situación.

En función de las características anteriormente expuestas y del contexto definido al inicio del documento, ¿de qué supuestos deberían partir las medidas destinadas a favorecer el retorno de los y las emigrantes?

1. **Necesitamos datos fehacientes sobre emigración:** La mayor parte de los planes de retorno se han fundamentado en los datos de emigración ofrecidos por el INE, basados en las inscripciones en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) de las

delegaciones consulares, cuando estas cifras, tal y como han demostrado el INJUVE¹ y Marea Granate², subestiman la emigración.

2. **Necesitamos también propuestas a nivel estatal:** Aunque el artículo 26 del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior (ECEE)³ establece que el Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las asociaciones de emigrantes retornados, promoverá una política integral para facilitar el retorno de los españoles de origen residentes en el exterior, y el artículo 30 del mismo documento lo capacita para desarrollar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las administraciones de las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, hasta el momento todos los planes de retorno realizados han sido a nivel autonómico y municipal. A fecha de hoy no hemos tenido ningún plan de retorno a nivel estatal, tan sólo declaraciones de intenciones como las efectuadas por la ministra de Trabajo, Magdalena Valerio, el 14 de julio⁴ y el 11 de septiembre de 2018⁵. Asimismo, la Oficina Española de Retorno, cuya creación por parte del Estado está prevista en el ECEE para facilitar la orientación y el asesoramiento a los españoles que decidan retornar con medios y recursos materiales y tecnológicos necesarios, funciona tan sólo como una página web en la que se ofrece información, sin que exista personal especializado dedicado a atender por vía telefónica y/o presencial a los españoles residentes en el exterior que deseen retornar.
3. **La emigración tiene un perfil heterogéneo:** A diferencia del perfil de emigrante aventurero difundido ampliamente en los medios de comunicación, la realidad de la emigración es heterogénea, y consta de personas que se marcharon a vivir fuera de España en diferentes momentos (fundamentalmente entre los años 60-70 y a partir de 2010), con diferentes edades, orígenes (nacidos y no nacidos en España), y niveles de formación.
4. **Llegamos tarde:** La crisis económica dio inicio a la última oleada migratoria en 2008 y se recrudeció a partir de 2010. Por este motivo, es importante tener en cuenta que estamos proponiendo medidas muchos años después del momento en el que muchas personas decidieron ir a vivir y a trabajar a otros países. Por otra parte, tal y como mostró una nota de prensa del INE en marzo de 2018⁶, dos tercios de los nuevos registros en el PERE durante 2017 fueron de nacimientos. La nacionalidad española se transmite por descendencia (*ius sanguinis*) por lo que los hijos e hijas nacidos en el exterior de padre y/o madre española tienen derecho a la nacionalidad. Ello prueba que la emigración se está estableciendo en el exterior.
5. **Hay personas que ya han retornado:** Asimismo, aunque no pueda hablarse de un retorno masivo, ya hay gente que ha regresado y está regresando.

¹www.injuve.es/sites/default/files/Emigracion%20jovenes_0.pdf

²<https://mareagranate.org/2016/07/ine-infravalora-los-datos-la-emigracion-espanola/>

<https://mareagranate.org/2018/06/un-ano-mas-de-emigracion-un-ano-mas-de-subestimacion-cifrasinexactas17/>

³<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21991>

⁴<http://www.cronicasdelaemigracion.com/articulo/cronicas/magdalena-valerio-anuncia-realizacion-estudio-colectivo-jovenes-emigraron-tesis/20180711132254087605.html>

⁵<https://www.publico.es/politica/gobierno-anuncia-plan-retorno-talento-emigrantes-espanoles.html>

⁶https://www.ine.es/prensa/pere_2018.pdf

<http://www.ciudadaniaexterior.mitramiss.gob.es/es/presentacion/index.htm>

6. **Las personas migrantes no regresan; se marchan de nuevo:** Las personas que regresen no van a ser las mismas que cuando se marcharon, y tampoco van a regresar al mismo país que un día dejaron atrás. Es un fenómeno conocido en psicología como *síndrome de Ulises* o *síndrome cultural reverso* que genera una fuerte sensación de desarraigo cultural respecto al país de origen.
7. **Remigración:** Algunas personas que regresan tienen que volver a migrar ante la falta de empleo o estabilidad laboral en España.

4. Propuestas a nivel Estatal:

Las medidas a nivel estatal deben caracterizarse por su transversalidad, dando respuesta a las problemáticas actuales de la emigración, no solo para la ciudadanía que quiera volver, sino también para la que ya ha vuelto y para la que quiera seguir permaneciendo en el exterior.

Disposiciones previas:

Para ello, antes de poner en marcha cualquier PR deberemos poner en marcha sin más demora las siguientes medidas:

1. **La realización de estudios demográficos públicos y correcta actualización de los censos** destinados a obtener un diagnóstico adecuado de la emigración: ¿de cuántas personas hablamos?, ¿dónde están?, y ¿qué perfiles tienen?, ¿qué personas estarían dispuestas a regresar?, ¿en qué condiciones? Los estudios deberían contestar a estas y otras cuestiones similares.
2. **La reforma del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior;** para que este asegure la responsabilidad del Estado en lo concerniente a la realización de planes de retorno.
3. **Medidas para quienes ya han regresado:** Es importante proponer medidas, no sólo para las personas que están en el exterior y quieren regresar, sino también para quienes ya han regresado: desde facilitar la convalidación de títulos y el reconocimiento de la formación y experiencia en el extranjero (para acceso a puestos públicos, por ejemplo), hasta medidas de acompañamiento para garantizar la integración de hijos e hijas y el apoyo lingüístico que fuera necesario.

Reconceptualización de los planes de retorno

¿Qué características deberían tener los PR propuestos por IU a nivel estatal? Una vez diagnosticados los problemas detectados en los PR aplicados hasta el momento, debemos replantear el concepto mismo de los planes y su aplicación. Según este diagnóstico, los PR deberían:

1. No ser selectivos: Los PR deben estar destinados al conjunto de la comunidad migrante, no sólo a personas que encajen en el perfil de retornado emprendedor. Pueden, sin embargo, contemplar medidas diferentes para los diferentes perfiles.
2. Ir más allá de las ayudas públicas: Los PR deben ir más allá de las ayudas públicas a empresas destinadas a la contratación de emigrantes y de las ayudas económicas directas para el retorno. Estas deberían plantearse sólo en casos concretos y bajo determinadas condiciones (ej. contrataciones en empresas públicas que realicen una actividad positiva para el interés general, economía social, etc.).
3. No estar basados en los registros consulares: Los PR que elaboremos deben contemplar que para que una persona se acoja a los mismos debería bastar con que se inscribiera en el consulado en el momento de querer regresar, incluyendo una justificación o acreditación de que ha vivido en el país de acogida con los documentos necesarios: certificado de empadronamiento o estudios, contrato de trabajo, de alquiler/compra de vivienda y/o recibos de agua, luz, gas, etc.
4. Estar ligados a la recuperación de derechos sociales: No se trata sólo de regresar con trabajo estable o de las condiciones materiales de retorno, sino también de las condiciones sociales en las que debe tener lugar el retorno. Es importante hacer que los retornados sientan que su país sigue siendo su país y se les tiene en cuenta. La recuperación de derechos como la asistencia sanitaria, la educación o el acceso a la vivienda (muy complicado cuando se ha vivido mucho tiempo fuera) son fundamentales.
5. Estar destinados a personas y a familias: Debido al arraigo definitivo de la oleada migratoria de los años 60-70 y al que se empieza a percibir en la nueva a partir de 2010, es importante que los PR contemplen que en muchos casos van a retornar familias, no solo personas individuales.
6. Contar con la participación de la emigración: Antes de ser aprobados los PR deberían contar con la participación de la emigración, para ello, debería realizarse un periodo de información pública en relación con los mismos, con la posibilidad de presentar sugerencias y alegaciones.
7. Incluir campañas de información en el exterior: Los PR deberían presentarse en las páginas web de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales, en las sedes de las delegaciones consulares, y en los locales de las principales asociaciones y colectivos de la emigración. Deberían contar con una buena campaña de información y divulgación en redes.
8. Ir ligados a otras políticas públicas: Para que el retorno de una parte de las personas que se decidieron a buscar una nueva vida en el exterior sea duradero, y no circunstancial, es importante que los planes y medidas destinados a favorecer el retorno de la emigración deberían estar ligados al desarrollo y la aprobación de otro tipo políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones materiales y de vida de la clase trabajadora en el conjunto del estado.
9. Tener en cuenta que retornar no es volver al pasado: El país que van a encontrar los y las migrantes a su regreso va a ser otro y ellos también. Las medidas y planes de retorno a nivel estatal deben estar diseñados para que las personas puedan regresar a España, pero

no necesariamente a sus ciudades de origen. Lo interesante es crear nuevos focos de empleo estable, también eventualmente en pequeñas ciudades y pueblos que puedan compensar la despoblación con la atracción de retornados/as.

5. Propuestas a nivel autonómico y municipal

Consideramos la emigración como un expolio del capital humano de la clase trabajadora, por lo que crear unas condiciones de retorno dignas es necesario para devolver a la población ese capital humano y la inversión pública que en su día hicieron las CCAA en educación, sanidad y medidas sociales en las personas emigradas esas comunidades. Del mismo modo, en la lógica de la reciprocidad social que debería darse, las personas emigradas precisan que las instituciones del Estado garanticen unas condiciones de retorno dignas que la posibiliten.

Para que se den estas condiciones para el retorno, resulta imprescindible un cambio del modelo productivo en nuestro país basado en la inversión en investigación y desarrollo así como de protección y recuperación de las empresas públicas, que prioricen los sectores básicos como son la construcción, el turismo o la automoción; o sectores emergentes como la agricultura ecológica, la industria naval, material ferroviario y los servicios sanitarios y sociales, y los sectores del futuro, entre ellos, la mecatrónica, la biología médica y biocombustibles.

En esta línea, es absolutamente necesaria la reconversión ecológica y social de la construcción y el turismo, de modo que la sostenibilidad y el respeto al entorno sean los pilares básicos de su desarrollo. Basándonos en estos argumentos, proponemos algunas medidas concretas para recoger en el programa y que afectan directamente a la población emigrada:

1. En la elaboración de los **presupuestos autonómicos** deberá tenerse en cuenta necesariamente la **cifra de personas emigradas** con el fin de que los servicios públicos puedan absorber la demanda y necesidades de toda esta población, como por ejemplo el cómputo de camas en hospitales o plazas en residencias de mayores.
2. Creación de **oficinas autonómicas de las personas emigradas y retornadas** con sede en cada capital de provincia:

La oficina de las personas retornadas se creará en respuesta a la ingente necesidad de información fácil y accesible, que se precisa en todo el proceso de retorno, con las siguientes competencias:

- Facilidad de la información para las condiciones y requisitos de retorno dignas.
- Habilitar un canal de comunicación entre las personas emigradas y retornadas.
- Campañas de difusión del calendario de voto rogado.
- Colaboración y coordinación en aquellos casos que sea posible con otras agentes sociales especializadas en materias de emigración.

- El asesoramiento a la persona retornada o emigrada estará promovido y apoyado económicamente por las diputaciones, mancomunidades y la Federación Estatal de Municipios y Provincias.
- Canalización de las denuncias por voto “robado” a consecuencia del sistema de voto rogado en aplicación de la LOREG.

3. **Federación Estatal de Municipios y Provincias.** En concreto la FEMP debería:

- Elaborar un estudio de diagnóstico de la situación actual y un análisis emigratorio.
- Implementar el asesoramiento a las personas emigradas o retornadas.
- Crear un consejo de emigrantes y retornadas, que cuente con canales de participación continuada en las políticas municipales de manera directa.

4. **Oficina de Estadística y Padrón Municipal**

Una vez tomada la decisión de retornar, el primer escollo con el que se encuentran las personas retornadas es el trámite de empadronamiento en la ciudad de asentamiento. Frecuentemente, las oficinas de estadística y padrón municipal, víctimas de los recortes, carecen de medios materiales y físicos para atender a la demanda poblacional. De este modo, se ha instaurado en muchas de ellas un sistema de cita previa que no tiene en cuenta las demandas o situaciones de urgencia, ni de las personas ya empadronadas ni de las retornadas. Como consecuencia de este sistema de gestión administrativa, muchas de las personas retornadas, sobre todo en las medianas y grandes ciudades, deben esperar entre dos y cuatro meses para poder empadronarse, lo que de facto supone que no sólo dejaron de existir administrativamente para el país del que retornan, sino que tampoco existen para la administración pública española. Esta situación en tierra de nadie conlleva una indefensión absoluta; sin el certificado de empadronamiento no es posible el acceso a la sanidad pública, a la educación y otros servicios sociales de los que debería disfrutar toda la ciudadanía.

Por todo ello, desde Izquierda Unida Exterior proponemos:

- Aumentar la dotación de personal y material a las oficinas de estadística y empadronamiento, y la consiguiente derogación la limitación de contratación de personal mandatada en los Presupuestos Generales del Estado en los últimos años, fruto de las políticas de austeridad.
- Digitalizar y *telematizar* ciertos trámites en aquellos municipios con capacidad de hacerlo. En cualquier caso, la administración pública deberá aprobar un proyecto a medio plazo para garantizar el acceso a internet a todas las usuarias.
- Crear un sistema de prioridad (mediante un horario sin cita previa) para los trámites de urgencia.
- Denunciar y controlar la *desaparición* irregular de personas empadronadas.

5. Repoblación y retorno ligados al modelo productivo

Muchas regiones de España están sufriendo un proceso de despoblación alarmante. Nos encontramos ante poblaciones envejecidas con baja natalidad, debido al éxodo de la población joven a las ciudades. Este éxodo es consecuencia de las políticas públicas erróneas implementadas durante las últimas décadas, la imposibilidad de acceder a los servicios públicos básicos o la falta de planes públicos de empleo y el abandono de los planes de desarrollo del mundo rural; estos son los grandes ejes que se deben abordar.

En este sentido, vemos una íntima relación entre el retorno de las personas emigrantes y la población migrada a las grandes ciudades debido a la falta de alternativas al proyecto de vital que ofrece el sistema capitalista y neoliberal.

Desde Izquierda Unida Exterior consideramos fundamental romper dicha dinámica de abandono de lo rural y apostamos por:

- **La creación e implementación de una oficina repobladora.** Se creará y se implementará el “proyecto arraigo” en las regiones y municipios con necesidad repobladora. El citado proyecto consiste en poner en contacto a personas que viven en otros municipios o países con personas con viviendas vacías que estén adheridas a este programa elaborado por los distintos ayuntamientos. De este modo, las repobladoras podrán optar a esta opción habitacional a cambio de un alquiler muy bajo o del mantenimiento y arreglo de las viviendas alquiladas. Un porcentaje de este parque de viviendas ofertadas será de alquiler con opción a compra, tras el plazo acordado previamente por las partes, que podrá ser de dos, tres y hasta cinco años.
- **Plan de recuperación de los pueblos.** Desarrollar un Plan de Recuperación de Pueblos que ofrezca una oportunidad real a otros colectivos sociales de encontrar en estos pueblos un “proyecto de vida natural”. Esto conlleva necesariamente un cambio del modelo productivo en todas sus esferas y la elaboración de una estrategia alimentaria a nivel municipal, con el fin de asentar a la población existente o como nicho de empleo por medio de nuevas posibilidades de retorno, a través del fomento del cooperativismo, del mercado local de proximidad, venta directa del producto local, etc.
- **Igualdad de condiciones en el acceso a planes de empleo público,** fomento del empleo local y/o la iniciativa empresarial enfocada al cambio de modelo productivo con fines de interés social basados en la economía circular y la sostenibilidad de la vida.
- **Registro de tierras improductivas, viviendas vacías y patrimonio rural** que pueda pasar a titularidad pública y puesta al servicio de las personas que deseen repoblar o retornar al medio rural, como medios para garantizar la dinamización económica en los pueblos.
- **Vivienda de Protección Oficial.** Se propone la modificación de las ordenanzas reguladoras para promover el acceso en igualdad de condiciones a las viviendas de VPO, ya sean viviendas para compra o bien en alquiler. Para ello, es necesario acordar

que no se tenga en cuenta el último domicilio o empadronamiento para que los requisitos no limiten el acceso a las VPO a las emigradas que deseen retornar o las migradas que deseen repoblar.

- **Vivienda intergeneracional.** Impulsar proyectos locales de viviendas intergeneracionales reguladas y promocionadas por los propios municipios. Para ello será necesaria la unificación previa de criterios de acceso desde la FEM.

6. Educación, ocio y cultura

Con el fin de que las emigradas y sus familias no pierdan el contacto con las culturas locales, y con el objetivo de facilitar las condiciones de retorno o repoblación a futuro, desde Izquierda Unida Exterior proponemos una serie de medidas concretas de carácter municipal

- Reforzamiento de los hermanamientos entre ciudades/países.
- Campamentos de intercambio para hijos/as de emigradas de origen español u otros en los periodos de vacaciones escolares.
- Favorecer la posibilidad de intercambio en escuelas de primaria, secundaria y bachillerato para que las hijas e hijos de emigradas puedan tener acceso estancias en los centros públicos sin barreras de empadronamiento de origen.
- Fomento de talleres y cursos de idiomas presenciales y/o telemáticos, mediante una bolsa de empleo municipal pública, para la conservación de todas las lenguas.
- Proyecto “embajadoras”, formado de forma voluntaria por aquellas personas y colectivos sociales (por ejemplo, MG) que estén interesadas en hacer un acompañamiento a lo largo del periodo de asentamiento.