



## Inmigración y diplomacia pública

*Javier Noya\**

**Tema:** Las comunidades de inmigrantes y emigrantes debieran ser el objetivo número uno de la diplomacia pública de cualquier país, pero aún más de España.

**Resumen:** Las migraciones son un medio y un fin inexcusables para la diplomacia pública en un mundo globalizado. Y esta afirmación es aún más evidente en el caso de España.

**Análisis:** El argumento que defenderé es sencillo. Las migraciones son un medio y un fin inexcusables para la diplomacia pública en un mundo globalizado. Y esta afirmación es aún más evidente en el caso de España.

Como en otros temas, el brillante analista británico Mark Leonard se adelantó cuando habló ya hace algunos años de la “diplomacia de diáspora”, de la necesidad de instrumentar las migraciones al servicio de la diplomacia pública. Y digo que se adelantó porque a raíz de los atentados de Londres el interés por esta estrategia está resurgiendo al tomar conciencia los gobiernos occidentales de que deben actuar sobre las comunidades de inmigrantes musulmanes para prevenir el terrorismo internacional. Se está haciendo en el Reino Unido, pero también en Holanda, Francia y otros países.

Un obstáculo en la implementación de estas medidas es la barrera institucional y mental entre la política exterior y la política interior. Una diplomacia pública de este tipo supone levantar la barrera entre lo interior y lo exterior, sobre todo en países como los EEUU en donde está prohibido emitir hacia adentro mensajes destinados hacia el exterior.

¿En qué sentido son las migraciones relevantes para la diplomacia pública? Lo queramos o no, los emigrantes son embajadores de la sociedad de origen y contribuyen a formar su imagen en la sociedad receptora. Pero a menudo olvidamos que el efecto es bidireccional, pues los emigrantes también contribuyen a la difusión de la imagen y los valores de la sociedad de destino en los países de origen. Frente a la hipótesis de Huntington, varios trabajos subrayan que los hispanos también están cambiando la imagen negativa de los EEUU en los países latinoamericanos, sobre todo los centroamericanos, representando una oportunidad, y no (sólo) una amenaza para los EEUU.

Al mismo tiempo, en el país de destino, una vez se han integrado son útiles en las relaciones con los países de origen, tanto si se quedan como si vuelven. Siempre se pone el ejemplo de Madeleine Albright en los EEUU, originaria de un país del Este que tanto hizo por que los EEUU desempeñasen un papel activo en la región en un momento crítico en tantos aspectos (caída del Muro, nacionalismos, etc.). Quizá Vargas Llosa sería el ejemplo de un peruano que está haciendo más por la imagen de España en el exterior

---

\* *Investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública, Real Instituto Elcano*

que muchos artistas españoles.

Las comunidades de inmigrantes y emigrantes debieran ser el objetivo número uno de la diplomacia pública de cualquier país, pero aún más de España.

Por su enorme cambio en los finales del siglo XX, España reúne la rara condición de haber pasado en poco tiempo de ser emisor a receptor. Nos situamos así entre los países que son grandes emisores pero que no son receptores, como Irlanda, y los grandes receptores que no han sido emisores en la misma medida, como los EEUU. Por este motivo, más que otros países, España debe considerar las migraciones como una baza fundamental en y para su diplomacia pública.

#### *Los emigrantes españoles en el exterior*

Utilizar las migraciones como instrumento de la diplomacia pública no es una idea del todo extraña en España. José María Aznar, a su manera, en el marco de su estrategia atlantista, se percató cuando señalaba la ventaja comparativa que para España suponía la minoría hispana en los EEUU. Los "latinos" serían el caballo de Troya para lograr alguna influencia en la de otra manera inexpugnable potencia norteamericana.

Sin embargo, independientemente de las objeciones tácticas y morales que envuelven la estrategia, era una presunción basada en un análisis cuando menos superficial, pues los hispanos mantienen su lealtad con el país de origen antes que con España, y además la idea se gesta en un momento en el que la imagen de España en América Latina pasaba por uno de sus peores momentos. Quizá hubiese sido más realista recurrir a los vascos en algún estado de los EEUU que todos tenemos en mente.

Y este último punto nos recuerda la importancia que para España deben tener los españoles en EEUU, América Latina y Europa. Las segundas generaciones, integradas definitivamente en la sociedad de destino, son una baza fundamental para que España gane una mayor influencia en la sociedad civil.

La "España Exterior", los emigrantes, pueden ser *–deben ser–* algo más que votantes o figurantes. No debemos acordarnos de ellos sólo en los comicios nacionales o municipales, cuando nos interesan con fines electorales, o cuando el 12 de octubre las embajadas y consulados organizan las fiestas de la Hispanidad para lucimiento del acto. Cualquier español que haya residido algún tiempo en Alemania guarda un imborrable recuerdo de los emigrantes españoles reuniéndose los domingos en sus centros gallegos o andaluces para bailar sevillanas o muñeiras con otros españoles, pero también con los alemanes, o turcos, amigos o compañeros de trabajo, a los que invitan a sus fiestas para confraternizar, siempre con gran poder de convocatoria. Sin duda, el turismo durante mucho tiempo ha sido el flujo más determinante de la imagen de España en el exterior, pero no deberíamos infravalorar el efecto de nuestra emigración masiva a Europa y América Latina. Como sabemos, los españoles en muchos países latinoamericanos son "gallegos" como consecuencia de la afluencia masiva de emigrantes provenientes del *Fogar de Breogán* en determinados períodos de nuestra historia.

Cara al futuro, los hijos de estos emigrantes españoles son todavía más importantes, sobre todo cuando han visto mejorada la condición económica, el nivel educativo y la capacidad de influencia de sus padres, gracias al enorme esfuerzo de estos. Necesariamente, el hecho de que España haya visto como mejoraba su imagen en los últimos años tiene que reforzar su identificación con nuestro país, pues ya no hay nada de que avergonzarse, sino más bien todo lo contrario. Es sabido que las segundas generaciones en muchos casos viven sentimientos de desarraigo y buscan sentirse cerca de sus orígenes: esto ya ha pasado con los hispanos en los EEUU, donde el auge de la cultura hispana en parte se nutre de esta reivindicación de la identidad.

Igualmente, los descendientes de españoles pueden sentirse útiles si se les moviliza adecuadamente para que se conviertan en difusores de mensajes y valores. Ellos pueden saciar su legítima búsqueda de identidad al tiempo que sirven a los legítimos intereses de España en el exterior. Pero esto no se va a lograr sólo convocándolos a las urnas una vez al año o a vistosos cócteles en las embajadas con igual frecuencia. Se deben poner los medios, como ayudas para que visiten España, o para que estudien español en los países europeos en los que residen o en el nuestro, o creando redes sectoriales en sus sectores de actividad. Tienen que sentirse partícipes de un proyecto colectivo, y no meros comparsas.

La diáspora de creadores y científicos españoles en el exterior también es otro recurso fundamental que los gobiernos españoles, sean del color que sean, están desaprovechando inexplicablemente. Mientras nuestro país siga sin ofrecerles condiciones materiales y sociales, negándoles la remuneración y el prestigio social que deben tener en cualquier país avanzado, y mientras no podamos incentivarles a retornar, al menos debiéramos apoyarles fuera todo lo posible, en beneficio de la ciencia pero también de nuestra imagen exterior. Independientemente de que sean ciertas o no, sus quejas sobre la Universidad o las instituciones científicas son muy perjudiciales para una España que aspira a ser –y tener imagen de– una economía del conocimiento competitiva. En la medida de nuestras posibilidades deben sentirse al menos reconocidos, convocándolos e involucrándolos en las iniciativas de las embajadas e Institutos Cervantes, pero también brindándoles nuestro apoyo para su promoción en los países en los que desarrollan su actividad, creando cátedras y financiando sus proyectos de investigación.

#### *La inmigración hacia España*

Si hasta ahora venimos analizando las migraciones como medio de la diplomacia pública española, no debemos olvidar el aspecto que está actualmente en la agenda: la inmigración hacia España. Ahora los inmigrantes hacia España son el fin de la diplomacia pública española.

A corto plazo, la intervención de la diplomacia española se está centrando en los medios convencionales, dialogando con otros países europeos para reforzar el control de fronteras y, con los países emisores, para sellar convenios de repatriación eficaces. Y también con unos y con otros se trabaja a más largo plazo para que la ayuda y cooperación frenen la sangría en unas décadas.

Las críticas a la política de inmigración recibidas desde algunos países de la UE han puesto de manifiesto que nuestro país no ha hecho un esfuerzo de comunicación con sus socios comunitarios para explicar su postura y su estrategia hacia la inmigración. Como en otras cuestiones, la falta de políticas de diplomacia pública en España, que no han emprendido ni los gobiernos del PP ni los del PSOE, pasa factura tarde o temprano. Y por lo tanto es urgente que se implante esta línea de acción en la diplomacia española hacia los países de la UE.

Pero la diplomacia pública también puede actuar en el medio plazo sobre las sociedades de origen. ¿Cómo? En primer lugar, la diplomacia pública hacia las poblaciones de los países emisores puede desincentivar la decisión de migrar sin papeles mediante información en las sociedades emisoras. Debe informarse de los peligros que entraña el desplazamiento, de la inseguridad producida por las mafias y del control sobre las fronteras. No se trata de amenazar, sino simplemente de dar a conocer los problemas.

Además de informar sobre estos temas, también se debe dejar clara la postura española hacia la inmigración, creando un posicionamiento claro. España es un país con un

compromiso moral en la ayuda y el desarrollo de los países necesitados. España es también una sociedad tolerante, como se puso de manifiesto tras los atentados del 11-M. Ni antes ni después ha habido un despegue de los partidos xenófobos de extrema derecha como el que se está produciendo en otros países europeos. Es una sociedad abierta a la fertilización cruzada y el mestizaje de culturas.

Pero España es también un país que desea unos flujos controlados en beneficio tanto de los inmigrantes como de los españoles y europeos. Y España es tan firme en sus convicciones multiculturales como en su control de los flujos. Esto debe decirse en España, pero también fuera de España, con la ayuda o no de los gobiernos de los países emisores y dirigiéndonos directamente a la población de estos países.

Como sabemos, en los países del África subsahariana la penetración de los medios de comunicación, más allá de las elites, es escasa. Por ello, los cooperantes y las ONG españolas sobre el terreno pueden hacer mucho. Pueden ayudar a mejorar las condiciones de vida de los que se quedan, pero también informar y aconsejar. Y aunque no se pueda recurrir a Internet, y apenas a la TV y la prensa, un medio como la radio es vital.

En este sentido, es urgente reformar los medios internacionales de España, la gran asignatura pendiente de la acción exterior. Radio Exterior debería potenciar sus emisiones en las distintas lenguas africanas. Aunque, dadas las enormes dificultades que hay en España para acometer esta reforma, quizá sea más rápido y más sencillo ayudar al desarrollo de los medios africanos. ¿Cómo? Formando periodistas en España o enviando misiones técnicas a África. Instituciones como la Fundación Carolina podrían incluir en sus programas de visitas a nuestro país las de periodistas del África subsahariana. Y un activo como el *know-how* de una institución del alcance de la Agencia EFE es de un valor incalculable. A más largo plazo, mejorar los medios de comunicación en el África subsahariana también es bueno para España, como también lo es para el Reino Unido o Francia.

Finalmente, también es prioritaria la diplomacia pública hacia las comunidades de inmigrantes en España. Empiezan a proliferar los medios de comunicación específicamente orientados a estas comunidades, y los partidos políticos españoles en muchos casos han contribuido a su desarrollo por intereses electorales *en* España. Pero, de nuevo, además de ser útiles a los intereses en España, también pueden serlo a los de España *fuera* de España. A través de ellos se deben hacer estos mensajes a los residentes en España, pero también en los países de origen.

Como ya han señalado algunos otros analistas, la gran comunidad china en España a medio plazo tiene que ser una gran oportunidad para la penetración económica de España en China, que debiera ser un objetivo fundamental de la diplomacia pública española. A medio plazo, ayudar mediante becas e incentivos a la formación de la segunda generación de chinos redundará en beneficio de España.

Y lo mismo en el caso de los latinoamericanos. En un estudio del Real Instituto Elcano realizado en 2004 a través del Latinobarómetro, se preguntaba a los ciudadanos de los países latinoamericanos cuál era el país europeo más democrático. A pesar de su llegada tardía, resultaba ser España por el "efecto transición". Pero fue más sorprendente otro dato. Porque nuestro país era percibido como el país más rico de la UE, al mismo nivel o por delante de Francia, Alemania y el Reino Unido. Era el "efecto Jauja", el resultado de la visión que los inmigrantes latinoamericanos en España transmiten a sus conciudadanos de origen.

La diplomacia pública española, junto con los Ministerios y administraciones españoles

con competencias en materia de inmigración deben luchar por la integración cultural de los marroquíes en España. Estudios recientes demuestran que las comunidades musulmanas en España recelan de los medios españoles, y confían antes en Al-Jazeera. Hay que fomentar el desarrollo de medios musulmanes autóctonos, mediante subvenciones, y velar para que ofrezcan mensajes de moderación e integración en la sociedad y la cultura española.

De nuevo, es hora de empezar a diseñar programas para los hijos de marroquíes en España, porque quienes ahora están en la enseñanza primaria y secundaria en mayor o menor medida llegarán a la terciaria, como lo están haciendo en otros países. Luchar contra el fracaso escolar de estas generaciones es fundamental, porque cuánto más lleguen, mejor para ellos, pero también para España si sabe aprovechar la oportunidad que les brindan como puentes entre países y culturas.

Y ya en el exterior, España también debe invertir en los programas de intercambio de los universitarios musulmanes hacia España. Nuestro país ha desarrollado eficaces programas de becas e intercambio para latinoamericanos, y ello tanto en el ámbito público como en el privado. Pensemos en la Fundación Carolina y el portal Universia. Es urgente hacer lo mismo con los jóvenes universitarios del Magreb y de Oriente Próximo.

Desde luego, todo lo anterior no hay por qué hacerlo solos. En realidad, seguramente no disponemos de los recursos económicos y, sobre todo, diplomáticos para ello. Debemos contar con la Unión Europea, o con Turquía, pero primero, desde luego, habrá que convencer a nuestros socios del diagnóstico y las medidas. Y, de nuevo, no se podrá hacer sin articular una estrategia y unas instituciones de diplomacia pública a la altura de nuestras necesidades y ambiciones en la escena internacional.

Naturalmente la diplomacia pública por sí sola no va a solucionar la cuestión migratoria... pero lo mismo puede decirse del control de fronteras y las repatriaciones. Estamos ante un problema complejo que debe enfocarse desde muchas perspectivas, y la diplomacia pública puede ser una de ellas.

**Conclusiones:** Las comunidades de inmigrantes y emigrantes debieran ser el objetivo número uno de la diplomacia pública de cualquier país, pero aún más de España. Por su enorme cambio en los finales del siglo XX, España reúne la rara condición de haber pasado en poco tiempo de ser emisor a receptor.

Respecto a la España exterior, los emigrantes españoles, debe potenciarse su participación en la acción exterior española, en la diplomacia *P-to-P* (*people-to-people*), algo que ya están haciendo ellos de manera informal. Es vital hacer que las segundas y terceras generaciones, con una posición más consolidada, pero también con una menor identificación con España, se sientan incluidos.

Respecto a la inmigración como fin de la diplomacia pública, España debe empezar por potenciar los medios de comunicación de los países menos desarrollados, algo que paradójicamente puede ser más fácil que reformar los medios españoles internacionales de titularidad pública, dada la inercia burocrática. Y también debe plantearse seriamente la necesidad de incluir en sus programas de intercambio a profesores y estudiantes del Magreb y del África subsahariana. Finalmente, los cooperantes y ONG españoles son una pieza vital para nuestra diplomacia pública en este tipo de sociedades, y debieran recibir formación también en estas cuestiones.

*Javier Noya*  
*Investigador principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública, Real Instituto Elcano*