

¿Se aprecian avances en la disponibilidad de estadísticas comparables sobre migraciones internacionales?

Ignacio Duque

Subdirección General de Estadísticas de Población e Inmigración
Instituto Nacional de Estadística (INE)

Como tantas veces se ha comentado la migración internacional (y las estadísticas que la miden) es un terreno lleno de paradojas.

Partimos del supuesto de que es difícil un debate democrático sin información estadística fiable. Si consideramos además la importancia actual de las migraciones en la evolución económica y social de nuestras sociedades y el papel clave que le otorgan los ciudadanos, parecería lógico percibir un incremento de los esfuerzos de todos los países para disponer de información sobre los flujos de migrantes internacionales y sobre los stocks residentes en cada momento. Además no solo se trata de disponer de cifras absolutas de personas que cruzan las fronteras, sino que lo fundamental es comprender sus características sociales, económicas, educativas y familiares, única forma de diseñar estrategias que puedan encauzar o modificar los procesos económicos y sociales subyacentes a las migraciones.

¿Dónde se sitúan las dificultades? Primeramente la migración internacional de tipo permanente se produce dentro de un conjunto de movimientos diarios, semanales, estacionales, turísticos o de otro tipo del que no siempre es fácil separarla. Adicionalmente hay que considerar el desajuste entre la definición demográfica de lo que se considera una migración internacional y las limitaciones de los instrumentos disponibles para medirla: porque las fuentes no cubren a todos colectivos (los estados no suelen medir bien los movimientos de sus nacionales, o las salidas de los extranjeros), o todos los movimientos, o incluyen algunos acontecimientos que no lo son (no todos los permisos de residencia o solicitudes de asilo implican migración).

Lo paradójico de las estadísticas de migración internacional, si las comparamos con otros temas como el mercado de trabajo, la educación y las cuentas nacionales (terrenos que no podemos decir que dispongan de definiciones más sencillas o fuentes sin problemas), es que probablemente no se aprecia una mejora con el paso del tiempo y los esfuerzos desarrollados por las organizaciones estadísticas nacionales o internacionales parecen no fructificar.

Ya las recomendaciones de Naciones Unidas publicadas en 1999 mencionaban tanto la disonancia entre importancia y disponibilidad de las estadísticas de migración internacional¹, como su empeoramiento durante los decenios de 1970 y 1980².

¿Ha cambiado la situación desde la fecha de las Recomendaciones (1999)? Si nos atenemos a los documentos producidos por Naciones Unidas³ la situación sería la siguiente. Las estadísticas de flujos (las más claves y difíciles de producir) no son suministradas ni por una cuarta parte de los países y su dis-

1 “Desde que en 1976 las Naciones Unidas adoptaron el conjunto actual de recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales (Naciones Unidas, 1980), ha aumentado notablemente la importancia de las corrientes migratorias internacionales en todo el mundo, a lo cual se debe que las cuestiones relacionadas con la migración internacional ocupen una posición central en los programas internacionales y en los de muchos países ... No obstante, pese a la creciente importancia que adquiere la migración internacional y a las inquietudes que suele despertar, se carece con frecuencia de las estadísticas necesarias para determinar las corrientes migratorias, supervisar los cambios graduales y suministrar a los gobiernos una base sólida para formular y aplicar políticas” Naciones Unidas (1999) Recomendaciones sobre las Estadísticas de las Migraciones Internacionales. Revisión 1, División de Estadística, ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1 (Prefacio, pág. iii).

2 “El presente examen sugiere que, incluso con respecto a la simple disponibilidad de datos, la situación de los países en desarrollo no mejoró entre finales de los decenios de 1970 y 1980, y en determinadas regiones empeoró claramente. Además, no es cierto que los datos publicados por las Naciones Unidas se ajusten realmente a las definiciones sugeridas en las recomendaciones de 1976 ... Al parecer, los países continúan reuniendo datos sobre las corrientes migratorias internacionales según sus propias definiciones y hacen los ajustes mínimos para incorporar estos datos a las categorías sugeridas por las Naciones Unidas. Sin embargo, en muchos casos las definiciones nacionales y las recomendaciones de 1976 son tan distintas que por muchos ajustes que se hagan a posteriori es imposible lograr que concuerden” Naciones Unidas (1999) Recomendaciones sobre las Estadísticas de las Migraciones Internacionales. Revisión 1, División de Estadística, ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1 (punto 27, pág. 4).

3 Naciones Unidas (2004) United Nations Demographic Yearbook review. National reporting of international migration data. Implications for international recommendations, División de Estadística, ESA/STAT/2004/4.

ponibilidad se habría incrementado ligeramente durante la década de los 90, sobre todo por la mejora de la situación europea. No obstante, incluso países como Brasil, Francia o Estados Unidos no proporcionan ninguna información de emigrantes (solo de inmigrantes) internacionales. Las estadísticas sobre stocks de población nacida en el extranjero o de nacionalidad extranjera se derivan de las operaciones censales y la conclusión es que su disponibilidad ha descendido en la última década⁴. Problemas adicionales se plantean si se pretende disponer de clasificaciones congruentes de países detallados o de características socioeconómicas de los migrantes (información prácticamente ausente en las estadísticas de flujos).

De una forma más sintética el Anexo sobre estadísticas del Estudio Económico y Social Mundial 2004, señala que la recopilación de estadísticas armonizadas a nivel internacional es una tarea muy incompleta y en la que no se aprecian progresos claros en las tres últimas décadas⁵ terminando su diagnóstico con una algo críptica apelación a la necesidad de que exista un mandato claro a nivel internacional para la recopilación de estas estadísticas. Éste será precisamente el punto de arranque de los recientes esfuerzos europeos.

No es de extrañar, por lo tanto, que los esfuerzos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la materia se hayan encaminado en dos líneas más modestas, pero efectivas a corto plazo: su base de datos sobre stocks de inmigrantes por países⁶ resulta extremadamente útil para localizar las diásporas de cualquier país (en el ámbito OCDE) y sus recopilaciones anuales con las que se elabora el justamente afamado informe anual SOPEMI⁷ se ha convertido en un clásico. Básicamente la estrategia de la OCDE⁸ es que ante las dificultades de disponer de estadísticas armonizadas resulta necesario hacer un esfuerzo de homogeneizar al menos

las inmigraciones a los países que son captadas como flujos autorizados de residencia (a extranjeros), lo que supone en sí una tarea enorme de explotación homogénea de las estadísticas de permisos y todo tipo de autorizaciones de residencia. Adicionalmente el aprovechamiento de esta fuente tiene otras ventajas al poder obtener una cualificación de los flujos a partir de los motivos de los permisos y la duración de los mismos, aspectos que tienen la máxima relevancia para la comprensión de los fenómenos y la evaluación de las políticas.

Con este panorama, al que habría que añadir los problemas de la evaluación de la inmigración no registrada, es fácil que el lector se pregunte, con razón, cómo es posible que se puedan elaborar conclusiones sobre la evolución de los flujos para agregados de países, en relación con los grandes problemas económicos y sociales (como la evolución de los flujos comerciales o de capital, normalmente abrazados por la difusa etiqueta de globalización). Además, es llamativa la debilidad de la base empírica sobre la que intentar enjuiciar los efectos de las políticas que directa o indirectamente se proponen intentar gobernar los flujos migratorios.

Añádase además otra consideración esencial: migración internacional y cifras de población residente en cada país aparecen intrínsecamente implicadas. Esto quiere decir que si no se mide de forma homogénea la migración internacional es seguro que tampoco los stocks poblacionales serán suficientemente comparables. Esto se debe a dos circunstancias: a) los problemas de armonización se deben en parte a definiciones diferentes según los países de la población residente, y b) los incrementos de población entre dos fechas deben incorporar además del crecimiento vegetativo la estimación de la diferencia entre inmigraciones y emigraciones internacionales.

En este contexto la Unión Europea ha impulsado, debido precisamente a la importancia del asunto y la falta de estadísticas comparables y actualizadas, un esfuerzo por mejorar dicha situación: todos los países deberán suministrar un conjunto de informaciones sobre migraciones de forma obligatoria y regular de acuerdo con el REGLAMENTO (CE) No 862/2007, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional.

El Reglamento establece una serie de definiciones homogéneas y obligaciones de transmisión de información a Eurostat. Entre ellas se pueden destacar:

- Inmigrantes y emigrantes anuales (con distinto detalle por edad, sexo, nacionalidad y país de nacimiento) [artículo 3.1.a-b].
- Población total residente a final de año por edad, sexo, nacionalidad y país de nacimiento [artículo 3.1.c].
- Adquisiciones de nacionalidad anuales por edad, sexo y nacionalidad anterior [artículo 3.1.d].
- Estadísticas anuales de protección internacional y asilo [un largo y complejo artículo 4].
- Estadísticas anuales de denegaciones de entrada en frontera y personas encontradas en situación ilegal [artículo 5].

4 Aunque en esta conclusión puede influir que la compilación de datos de la última ronda censal no esté totalmente finalizada.

5 "La recopilación internacional de datos para estadísticas de migración, tal como se realizó durante los pasados 50 años, ha sido una empresa difícil. Por ejemplo, menos del 40% de los países y regiones han proporcionado algunos datos sobre población de migrantes desde 1985, mientras que la respuesta sobre datos de corrientes migratorias es todavía más escasa. Las estadísticas sobre migración internacional sufren de una falta de conceptos armonizados entre los países. También hay falta de recursos y de coordinación entre diversos organismos de los países, así como también a nivel nacional e internacional", Naciones Unidas (2006) Estudio Económico y Social Mundial 2004. Migración Internacional, Anexo Estado actual de la recopilación de estadísticas sobre migración internacional, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, E/2004/75/Rev.1/Add.1, ST/ESA/291/Add.1.

6 La descripción más reciente se puede encontrar en: OCDE (2008) *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries*. Existe un proyecto metodológico para mantener actualizada anualmente una estimación de los totales de nacidos en el extranjero por países: LEMAITRE, Georges; THOREAU, Cécile (2006) *Estimating the foreign-born population on a current basis*, OCDE.

7 Se acaba de publicar el último: OCDE (2008) *International Migration Outlook 2008*.

8 Para más detalles metodológicos sobre definiciones, fuentes, limitaciones y resultados, véase: FRON, Pauline; LEMAITRE, Georges; LIEBIG, Thomas; THOREAU, Cécile (2008) *Standardised statistics on immigrant inflows results, sources and methods*, OCDE.

- Estadística anual de personas a las que se ha concedido por primera vez permiso de residencia o estancia en el país por edad, sexo, nacionalidad, motivo y periodo de validez [artículo 3.1.a].
- Estadística anual de personas a las que se ha concedido un permiso de residencia o estancia que implica el cambio de estatuto de inmigrante en el país por edad, sexo, nacionalidad, motivo y periodo de validez [artículo 3.1.b].
- Permisos válidos al final de año por edad, sexo, nacionalidad, motivo y periodo de validez [artículo 3.1.b].

A la vista de la ambición del empeño y sus dificultades ha sido clave que el arranque del proyecto tuviera como fase previa no sólo la discusión de un texto articulado entre los países, sino el desarrollo de un amplísimo diagnóstico sobre la situación de dichas estadísticas en la Unión Europea y las posibilidades detalladas que tenía cada país de proporcionar las estadísticas que se les demandarían. En este sentido los resultados del denominado Informe THESIM⁹ representan hoy la mejor radiografía sobre la situación de las estadísticas migratorias en todos los países de la UE.

“ El trabajo para conseguir una mayor congruencia de los resultados y aprovechamiento combinado de las fuentes todavía requerirá enormes esfuerzos ”

El aspecto clave de la iniciativa es que se trata de un Reglamento y por lo tanto es una norma de obligado cumplimiento para los países (no a una cortesía o acuerdo informal de la oficina de estadística u otra institución cualquiera). Además Eurostat ha puesto en marcha junto con los trabajos de especificaciones técnicas detalladas o formatos de intercambio de datos, una serie de iniciativas que ayuden a los países a la mejora de las fuentes y de su aprovechamiento estadístico¹⁰.

No es posible desarrollar aquí las principales implicaciones que tiene el Reglamento en relación con el Sistema Es-

tadístico Español. Aunque en principio la normativa europea no plantea grandes problemas para ser desarrollada por nuestro sistema, la dimensión de los flujos españoles hace que nuestra situación sea seguida de forma muy detallada por Eurostat.

En todo caso es imprescindible aprovechar la situación de modo que nuestra información sobre migraciones avance, no sólo con el objetivo de cumplir los mínimos señalados por la normativa europea. En ese sentido el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo (a través del Observatorio Permanente de las Migraciones) y el INE están trabajando a fondo para disponer de una explotación regular de los eventos implicados en los Permisos de Residencia y Estancia, añadiendo riqueza a la información disponible sobre stocks de permisos en vigor en diversas fechas. Éste era quizá el aspecto menos satisfactorio de nuestro sistema y para el que el Reglamento planteaba exigencias más importantes. Las estadísticas de protección internacional y del antiguo esquema CIREFI no precisan de grandes retoques y la información deducida del Padrón de Habitantes ha ido ganando calidad y se ha incorporado el esfuerzo adicional del proceso de caducidad de extranjeros no comunitarios sin permiso de residencia permanente. En todo caso el trabajo para conseguir una mayor congruencia de los resultados y aprovechamiento combinado de las fuentes todavía requerirá enormes esfuerzos.

Desde luego el Reglamento no cierra los esfuerzos para la comprensión del fenómeno, sobre todo por lo limitado hasta el momento de su información en cuanto a características socioeconómicas y educativas de los migrantes. Durante 2008 se ha incluido en la Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo un módulo especial sobre migrantes y descendientes de migrantes, para profundizar en el conocimiento de su inserción en el mercado de trabajo. Están además las iniciativas de numerosos países por ofrecer más información estadística sobre inmigrantes internacionales. Es el caso español con la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 que complementa aspectos de tipo biodemográfico y familiar, o diversas iniciativas de explotación regular de la información estadística disponible (Anuario Estadístico de la Inmigración y otras publicaciones del Ministerio de Trabajo). Algunas tareas de recopilación en otras oficinas de estadística son notables¹¹.

Por todo ello frente a una situación internacional en donde la mejora de la información estadística sobre migraciones internacionales parece estancada, la Unión Europea parece configurarse como un ámbito en donde a partir de la importancia concedida a las migraciones por las opiniones públicas y los gobiernos se están desarrollando esfuerzos de mejora y armonización de información estadística sobre migraciones internacionales. En todo caso lo más difícil queda por hacer: nada menos que la ejecución práctica de lo planificado o legislado.

9 *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, dirigido por Michel Poulain.

10 *Son los programas ILMAS (Implementation of Legislation on Migration and Asylum Statistics) y MIMOSA (Model for Estimating International Migration Flows in the European Union) a los que España se ha incorporado.*

11 Bjørn Mathisen [ed.] (2007) *Immigration and Immigrants 2006*.