

ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES

66

Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos

**Eduardo Geronimi
Lorenzo Cachón
Ezequiel Texidó**



SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
PROGRAMA DE MIGRACIONES INTERNACIONALES

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Indice

Página

Prefacio	vii
Primera parte – Acuerdos bilaterales: resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales de la OIT (2003).....	1
<i>Eduardo Geronimi</i>	
1. La admisión de extranjeros: elementos de política.....	3
1.1. Categorías de admisión con fines de empleo	3
1.2. Criterios preferenciales de admisión.....	4
1.3. Motivos de exclusión	6
1.4. Establecimiento de cupos o límites.....	7
1.5. Regularización.....	8
a) Procedimientos de regularización	8
b) Requisitos para la regularización.....	8
2. Acuerdos bilaterales: Respuestas a la Encuesta de la OIT (2003)	9
Segunda parte – Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia	23
<i>Lorenzo Cachón</i>	
1. Introducción y objetivos del estudio.....	23
1.1. La formación de la “España inmigrante”.....	23
1.2. Creciente presencia de ecuatorianos y colombianos en España.....	26
1.3. Objetivos del estudio	26
2. Economía, empleo y condiciones de vida en Ecuador y Colombia	27
3. Marco jurídico de extranjería e inmigración en España	31
3.1. Política de extranjería y política de inmigración en España: la larga marcha	31
3.2. El acceso al trabajo en España para los extranjeros no comunitarios	34
4. Los acuerdos bilaterales para la regulación y ordenación de flujos migratorios	41
4.1. Introducción: acuerdos bilaterales migratorios de España	41
4.2. Los acuerdos migratorios de España con Colombia y Ecuador.....	44
4.3. El funcionamiento operativo de los acuerdos	51
5. Evaluación de los acuerdos migratorios de España con Colombia y Ecuador	53
5.1. Introducción: la conveniencia de evaluar los acuerdos	53
5.2. Resultados cuantitativos de los acuerdos	55
5.3. Los acuerdos como dispositivos institucionales para la gestión de los procesos migratorios regulares	58
a) Funcionamiento formal de los acuerdos: una valoración mirando hacia dentro	58
b) Expectativas y realidad de los acuerdos: una valoración mirando hacia fuera	60
5.4. Los interlocutores sociales ante los acuerdos y la gestión de los mismos	61

5.5.	El acuerdo entre Colombia y España	64
5.6.	El acuerdo entre Ecuador y España	65
5.7.	Notas sobre dispositivos de retorno voluntario	67
6.	La población inmigrante ecuatoriana y colombiana en España	68
6.1.	Evolución y características demográficas de la población colombiana en España	68
6.2.	Evolución y características demográficas de la población ecuatoriana en España	70
6.3.	Colombianos y ecuatorianos por comunidades autónomas en España	73
6.4.	Situación jurídica de los colombianos y ecuatorianos en España	74
6.5.	Los ecuatorianos y colombianos en el mercado de trabajo en España	76
7.	Ecuatorianos y colombianos en los procesos de regularización en España	80
7.1.	Los procesos extraordinarios de regularización en España	80
7.2.	Ecuatorianos y colombianos en los procesos de regularización	84
8.	Conclusiones y recomendaciones	85
8.1.	Conclusiones	85
8.2.	Recomendaciones	88
	Bibliografía	91
	Datos del autor.....	92
	Anexo - Relación de personas entrevistadas	93

**Tercera parte - Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina
con Bolivia, Paraguay y Perú** **95**
Ezequiel Texidó - Nora Pérez Vichich

1.	Introducción	95
1.1.	Objetivos.....	96
1.2.	Marco metodológico	96
1.3.	Estructura del trabajo.....	97
2.	La realidad migratoria actual en Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú	97
2.1.	El contexto: un breve panorama de los países	97
2.2.	La inmigración laboral reciente en Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú	99
3.	Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú	103
3.1.	Antecedentes	103
3.2.	Objeto y contenido de los convenios	105
4.	Evaluación crítica de los convenios migratorios bilaterales	107
4.1.	Acuerdos migratorios bilaterales y legislaciones nacionales	108
4.2.	Limitaciones de los convenios migratorios	110
4.3.	Expectativas y decepciones suscitadas por los convenios	112
4.4.	El caso del acuerdo entre Argentina y Paraguay.....	114
4.5.	El impacto sobre los acuerdos de los progresos en otras instancias nacionales y del Mercosur .	116
5.	Conclusiones	118
	Bibliografía	121
	Datos de los autores	121
	Anexo	123

Cuarta parte - El acuerdo bilateral celebrado entre Argentina y Ucrania	125
<i>Ezequiel Texidó</i>	
1. Introducción	125
2. Ucrania: condiciones de expulsión	127
3. ¿Por qué vienen a Argentina?	128
4. El acuerdo bilateral entre Argentina y Ucrania	131
5. La inmigración ucrania según los datos oficiales	134
6. Atributos sociodemográficos de los inmigrantes	138
7. Situación legal de los inmigrantes en Argentina	140
8. Tipo de desplazamiento: ¿individual o colectivo?	143
9. Características ocupacionales de los inmigrantes	145
10. Conclusiones.....	151
Referencias	152

Prefacio

El Programa de Migraciones Internacionales publica dos series de monografías (*Estudios sobre Migraciones Internacionales* y *Perspectivas sobre Migraciones Laborales*) con el fin de poner a la disposición de los mandantes tripartitos de la OIT, y del público en general, investigaciones recientes en materia de tendencias de las migraciones internacionales, y del impacto de las políticas migratorias sobre las condiciones de empleo y de tratamiento de los trabajadores migrantes.

Hasta la crisis de los años setenta, los acuerdos bilaterales de migración de mano de obra fueron un mecanismo frecuentemente utilizado por muchos países para la contratación de trabajadores extranjeros en respuesta a las necesidades de sus mercados de trabajo. Desde entonces, este modelo de contratación sufrió un declive que dejó paso a prácticas unilaterales de reclutamiento de trabajadores. Sin embargo, a partir del decenio de los noventa se produce un nuevo auge en la celebración de acuerdos bilaterales, que en ausencia de un marco multilateral universal o regional, se confirman como un mecanismo eficaz para la gestión de las migraciones laborales internacionales.

En el primer volumen de este estudio se analiza la naturaleza jurídica, alcances y efectos de los acuerdos bilaterales y se pasa revista a sus formas de utilización más frecuentes en los años noventa y dos mil. También se enumeran las cláusulas mínimas que los acuerdos deberían contener para asegurar su viabilidad y para garantizar una debida protección de los trabajadores migrantes. Por último, se señalan las estrechas relaciones entre los acuerdos bilaterales y la gobernabilidad migratoria.

El segundo volumen incluye estudios de casos. Se examinan los resultados de la *Encuesta sobre migraciones laborales internacionales* de la OIT (2003), y se presentan las experiencias recientes de dos países de recepción (uno de inmigración reciente, con una economía de ingresos altos, y otro, también país de emigración, con una economía de ingresos medios altos), y seis países de envío (todos con economías de ingresos medios bajos), con distintos grados de proximidad geográfica, histórica, cultural y lingüística.

La coordinación de la investigación estuvo a cargo de Eduardo Geronimi (geronimi@ilo.org) del Programa de Migraciones Internacionales de la OIT.

Ginebra, marzo de 2004

Manolo I. Abella
Jefe
Programa de Migraciones Internacionales

Primera parte

Acuerdos bilaterales: resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales de la OIT (2003)

Eduardo Geronimi

Las políticas migratorias de incorporación y de regulación de flujos migratorios se reflejan en el establecimiento de categorías migratorias de admisión, que no son otra cosa que la puesta en práctica por parte del Estado de acogida de su derecho soberano de admisión de extranjeros con fines de empleo en su territorio, de las modalidades y plazos, y de los eventuales mecanismos de rechazo o expulsión. Las políticas migratorias son, pues, el punto de inflexión que determinará la cantidad, mecanismos de llegada, el tratamiento y la duración de la estadía de los trabajadores extranjeros y son estas políticas las que marcarán la conveniencia de una migración regular y encauzarán a los candidatos a la migración hacia los canales regulares.

Si bien las políticas de migraciones internacionales pueden actuar sobre las tendencias de ciertos flujos poblacionales, éstas no podrán, por sí solas, modificar las causas estructurales que definen, en última instancia, los principales movimientos de población. De hecho, difícilmente se podrá hacer frente con políticas sectoriales a procesos que se generan como consecuencia de políticas globales. Por tanto, como parte que son de las políticas públicas, las políticas migratorias deberán formularse en concierto con las políticas interna, externa, laboral, educativa, económica y social del Estado¹, y con atención a su planteamiento en términos bilaterales o multilaterales, o en consensos regionales o globales.

Sin embargo, la mayor parte de las políticas de migración de mano de obra tienen una base unilateral, en el sentido de que el país receptor anuncia programas de admisión de migrantes sin concluir acuerdos bilaterales con los potenciales Estados de envío, y ello pese a que la cooperación en la gestión de las migraciones internacionales de mano de obra redundaría en beneficio tanto de los países de envío como de recepción. Esta cooperación internacional se plasma en la firma de memoranda de entendimiento o de acuerdos bilaterales.

Los acuerdos bilaterales de migración de mano de obra responden a los intereses de los Estados de origen y de acogida, producen beneficios inmediatos y a largo plazo debido a los efectos de una gestión ordenada de las migraciones, y promueven una cultura de la regularidad migratoria, lo que coadyuva a la lucha contra las migraciones irregulares, contra la explotación laboral de los trabajadores migrantes y, en particular, contra el tráfico y la trata de personas.

La OIT señala las ventajas que presentan los acuerdos bilaterales de adaptarse a la particularidad de los grupos específicos de migrantes y de que tanto el Estado de envío como el de recepción comparten la responsabilidad de garantizar condiciones adecuadas de vida y de trabajo, y de supervisar u organizar activamente el proceso de las migraciones laborales en su conjunto. Los instrumentos bilaterales, aunque no brindan una solución exhaustiva a las cuestiones planteadas por la migración internacional de mano de obra, son una herramienta

¹ Mámara, L. *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM/Alianza, 1997.

útil para asegurar una mejor protección de los trabajadores migrantes, y un medio eficaz de gestión de los flujos migratorios de mano de obra.²

No obstante, pese a la reciente proliferación de acuerdos bilaterales y multilaterales de reclutamiento de mano de obra extranjera o de gestión de las migraciones internacionales, y de la implementación de programas de migraciones laborales, las democracias occidentales continúan recibiendo más trabajadores en situación irregular que regular³.

De hecho, la inexistencia de categorías migratorias de admisión adecuadas producirá el efecto no deseado de canalizar el ingreso de muchos migrantes a través de medios clandestinos⁴. Una vez alcanzado el país de destino, la inserción laboral de estos trabajadores extranjeros se verá afectada por su situación de irregularidad migratoria, lo que supondrá limitaciones en el ejercicio de sus derechos laborales y sociales, y que los mantendrá excluidos de la economía formal en la mayoría de los países. A ese respecto, la *Encuesta sobre migraciones laborales internacionales* de la OIT señala que los migrantes en situación irregular parecen gozar de una cierta protección con respecto al goce de los derechos fundamentales en el trabajo⁵, así como con respecto al acoso sexual o racial. Sin embargo, resulta evidente la falta de protección con respecto a los demás derechos laborales y sociales.⁶

En preparación de la discusión general sobre trabajadores migrantes basada en un enfoque integrado de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2004, la OIT distribuyó una Encuesta⁷ entre sus Estados Miembros en julio de 2003.

La *Encuesta sobre migraciones laborales internacionales* (EMLI) tenía por objeto obtener la información más reciente sobre la forma en que se reglamenta o gestiona la migración y el trato de los trabajadores migrantes a través de la legislación, políticas, medidas administrativas, y órganos especializados del Estado, sobre la función que desempeñan los tratados multilaterales y bilaterales y los convenios, y sobre la forma en que participan en el proceso los interlocutores tripartitos.

² Geronimi, E. *Acuerdos bilaterales sobre migración de mano de obra: Modo de empleo*, Estudios sobre Migraciones Internacionales No. 65, OIT, Ginebra, 2004.

³ Martin P. (2003). *Managing labour migration: Temporary workers programmes for the 21st century*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra.

⁴ Las situaciones más frecuentes de migración laboral por fuera de los canales legales (imputable al migrante) son el ingreso a un país sin el visado o la documentación exigidos; el ingreso regular, pero con permanencia en el país una vez expirado el visado, permiso de entrada o de estancia; el ingreso regular pero sin permiso de trabajo, con lo cual el extranjero puede perder su categoría migratoria y convertirse en irregular si trabaja; o la permanencia de solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido denegada y que no abandonaron el país.

⁵ Sindicación y negociación colectiva, discriminación, edad mínima de acceso al empleo, trabajo forzoso y trabajo infantil.

⁶ Véase OIT : *Trabajadores migrantes*, Informe VI, Anexo 1, Conferencia Internacional del Trabajo, 2004.

⁷ La *Encuesta sobre migraciones laborales internacionales* (EMLI) de la OIT, 2003, se distribuyó en alemán, árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. El texto completo de la *Encuesta* en los siete idiomas se encuentra disponible en el sitio www.ilo.org/migrant. En el Anexo 1 del Informe VI “*Trabajadores migrantes*” preparado para la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 se presenta un resumen de las respuestas recibidas a la *Encuesta* en su conjunto.

A marzo de 2004 habían respondido a la *Encuesta* 93 Estados Miembros⁸. Los Estados Miembros fueron invitados por la OIT a consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores para la compilación de la *Encuesta*. No obstante, la Oficina ha recibido respuestas directas por separado de algunas organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.

Basándose en las respuestas recibidas a la EMLI 2003, en esta primera parte del estudio se pretende documentar de forma descriptiva y no exhaustiva el uso de los acuerdos bilaterales sobre migración de mano de obra, en tanto mecanismo para una mejor gestión de las migraciones internacionales. Para ello, en una primera sección se contextualizará el uso de los acuerdos bilaterales en el marco más general de la política migratoria de los Estados de empleo, esto es, las categorías migratorias de admisión, temporales o indefinidas, los criterios preferenciales de admisión y los motivos de exclusión de trabajadores extranjeros, la implementación de sistemas de cupos o contingentes como mecanismos reguladores de la entrada de extranjeros y los mecanismos de regularización de migrantes en situación irregular. En una segunda sección se darán más detalles acerca de los acuerdos bilaterales sobre migraciones de obra mencionados por los Estados Miembros en sus respuestas.

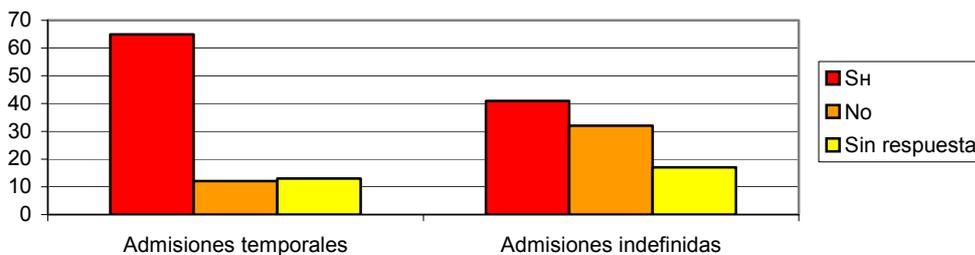
1. La admisión de extranjeros: elementos de política

1.1. Categorías de admisión con fines de empleo

La pregunta formulada en la *Encuesta* fue:

¿Prevé su país diferentes categorías de admisión a efectos de empleo?

Gráfico 1. Categorías de admisión



⁸ Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Bahrein, Barbados, Belarús, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Checa, Chile, Chipre, China, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Japón, Kazajstán, Kenya, Kuwait, Líbano, Madagascar, Malasia, Malawi, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Myanmar, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rumania, Rwanda, Senegal, Seychelles, Singapur, República Arabe Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Suriname, Tailandia, Tayikistán, Togo, Túnez, Ucrania, Uganda, Uruguay y Zimbabwe. No se ha recibido aún la respuesta del Gobierno de Barbados, las menciones a este Estado fueron extraídas de la respuesta enviada por la organización de trabajadores. La respuesta de Arabia Saudita fue recibida tardíamente y no se incluye en este documento.

Las respuestas a la *Encuesta* reflejan la tendencia de los Estados de recepción a una admisión temporal más que a una admisión permanente de trabajadores migrantes. Sin embargo, los Estados con políticas de admisión muy restrictivas restan minoritarios.

Entre las admisiones temporales de trabajadores se incluyen los trabajadores estacionales, trabajadores vinculados a proyectos, proveedores de servicios, técnicos, personas de negocios, estudiantes, jóvenes profesionales, y programas de vacaciones y trabajo. Los períodos, renovables o no, varían entre unos pocos meses hasta uno o varios años (un año en *Bélgica*, un año renovable en *Argentina*, hasta cuatro años en *Australia* o *Mauricio*). En algunos casos el período se vincula a la duración del contrato de trabajo, a las necesidades del empleador (*Canadá*) o la duración del permiso (*República Checa*).

La *Encuesta* también indica que alrededor de un tercio de los Estados que admiten trabajadores migrantes temporales requieren que se efectúe un depósito para garantizar el regreso de los trabajadores a sus países⁹. Por ejemplo, *Mauricio*, requiere como depósito de garantía una cantidad variable en función del costo de un billete aéreo de regreso en clase económica al país de origen. *Colombia* no exige ningún depósito pero requiere que el contrato especifique el retorno incondicional del trabajador extranjero a su país de origen.

Algunos Estados (*Australia*, *Canadá*, *Nueva Zelanda*) prevén admisiones permanentes basándose en un sistema de puntaje que se basa en las características del candidato a la inmigración (edad, nivel de educación, calificaciones, experiencia profesional). Otros Estados vinculan la concesión de un permiso permanente a la duración de la residencia legal (por ejemplo, *Noruega* o *España*).

1.2. Criterios preferenciales de admisión

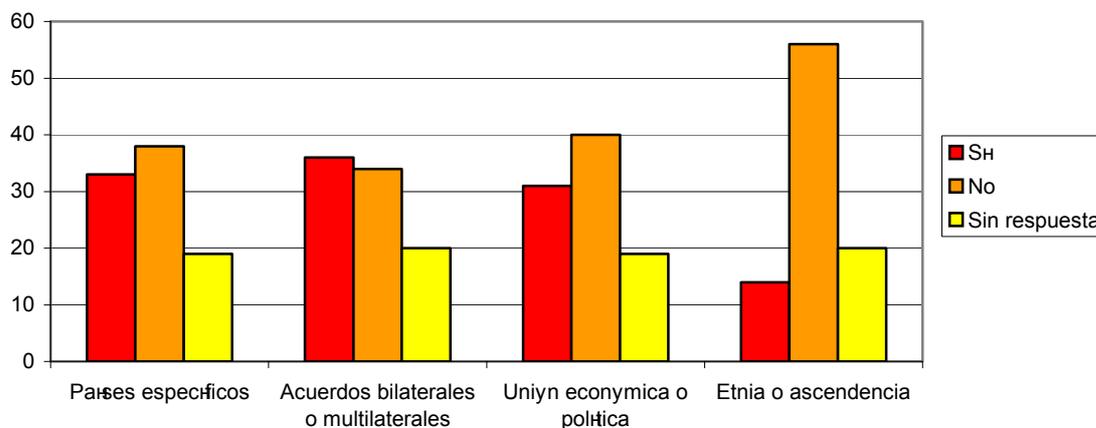
La pregunta formulada en la *Encuesta* fue:

- ¿Se otorga un trato preferente para la admisión de:
- trabajadores migrantes de países específicos?
 - trabajadores migrantes de países con los que haya concertado acuerdos bilaterales, multilaterales u de otro tipo sobre trabajadores migrantes?
 - trabajadores migrantes de países con los que haya establecido una unión económica o asociación política?
 - trabajadores migrantes que satisfagan otros criterios, como origen étnico o ascendencia?

Como se observa en el gráfico 2, los Estados que respondieron a la *Encuesta* aplican con mayor frecuencia alguno de los criterios señalados en las tres primeras opciones. Sin embargo, un análisis cruzado de las respuestas demuestra que a menudo la respuesta afirmativa a una de estas categorías corresponderá también a otra respuesta afirmativa, puesto que la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales incluye necesariamente a países específicos, y la pertenencia a una unión económica o asociación política presupone la firma de un acuerdo multilateral. Las respuestas a los acuerdos bilaterales se tratan más adelante, en la sección 2.

⁹ Por ejemplo, *Argelia*, *Bahrein*, *Chipre*, *República de Corea*, *Costa Rica*, *Emiratos Arabes Unidos*, *Etiopía*, *Fiji*, *Guatemala*, *Islandia*, *Kazajstán*, *Líbano*, *Madagascar*, *Malasia*, *Mauricio*, *Myanmar*, *Perú*, *Rwanda*, *Sudáfrica*, *Uganda*, *Zimbabwe*.

Gráfico 2. Trato preferente



Entre los países que mencionan preferencias para países específicos se encuentran la *República Árabe Siria* (otorga un trato preferente para nacionales de países árabes, bajo condición de reciprocidad), *El Salvador* (no requiere visado para países de América Central), Barbados (preferencia para varios Estados insulares del Caribe) y los *Estados Unidos* (*Micronesia* y las *Islas Marshall*).

Las respuestas mencionan el trato preferencial brindado para los nacionales de los acuerdos de integración regional, tanto operacionales como en fase de implementación (como la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo (EEE), la Comunidad Andina, Mercosur o la Comunidad del Caribe (CARICOM). Unos pocos países (*Austria*, *Estados Unidos*, *Nueva Zelandia*) también mencionan sus compromisos bajo el Modo 4 del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

Argelia y *Túnez* señalan el trato preferencial para los nacionales de la Unión del Magreb Árabe, y *Bahrein*, *Emiratos Arabes Unidos* y *Omán* para los nacionales de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), *Tayikistán* para los países de la Comunidad de Estados Independientes, y *Noruega* para los países nórdicos. Entre los acuerdos binacionales se mencionan el *Trans-Tasman Travel Arrangement* (1973) celebrado entre *Australia* y *Nueva Zelandia*, o el acuerdo entre la *República Checa* y *Eslovaquia*.

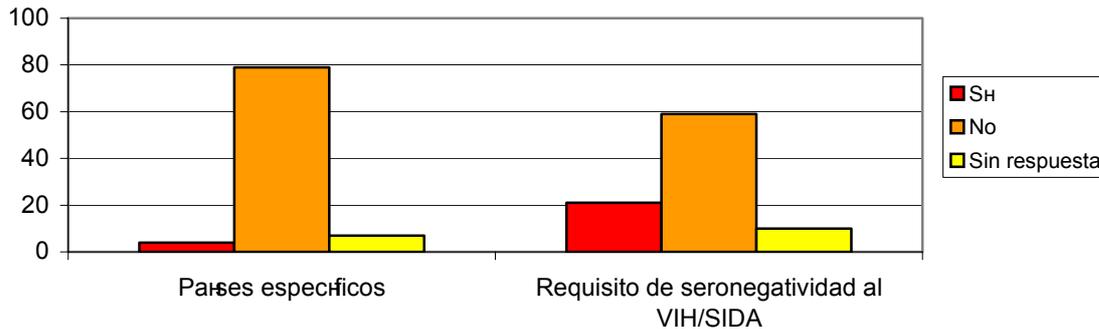
Una minoría de Estados otorgan un trato preferente para las personas que satisfagan criterios de pertenencia étnica o ascendencia nacional, por ejemplo *Burundi*, *Estonia*, *Finlandia* (las restricciones de acceso al mercado de trabajo no se aplican a los finlandeses étnicos), *Alemania*, la *República de Corea* (para coreanos étnicos de nacionalidad extranjera), *Líbano*, *España* (prevé una admisión para búsqueda de empleo para los descendientes de españoles), o el *Reino Unido* (ciudadanos de la Commonwealth de origen británico). En *Japón* se requiere un vínculo con la sociedad japonesa para otorgar la residencia permanente, requisito que se cumple por la ascendencia. De hecho, muchos sudamericanos de origen japonés y sus familias han obtenido la residencia por esta razón.

1.3. Motivos de exclusión

La pregunta formulada en la *Encuesta* fue:

- ¿Se excluye la admisión de trabajadores migrantes procedentes de países específicos?
- ¿Existe un requisito de que los trabajadores migrantes deben resultar seronegativos al VIH/SIDA para ser admitidos?

Gráfico 3. Motivos de exclusión



De acuerdo a las respuestas a la *Encuesta*, son muy pocos los países que excluyen la admisión de nacionales de países específicos. *Líbano* basa su admisión en la reciprocidad diplomática. *Nueva Zelandia* no prevé exclusiones pero menciona el cumplimiento a las sanciones impuestas por las Naciones Unidas contra ciertos grupos (y que concierne a los nacionales de *Sierra Leona*, *Liberia* y *Afganistán*). *Nicaragua* menciona criterios de exclusión para ciertos países sudamericanos. Una organización de empleadores de los *Estados Unidos* hace referencia a que, en general, no se otorgan visados de ingreso a nacionales de Estados sospechados de financiar el terrorismo. En la respuesta del Gobierno se menciona una exclusión para los estudiantes de un país, en caso de que sus estudios se centren en esferas consideradas peligrosas para los intereses nacionales de los *Estados Unidos*.

En otro caso (*Países Bajos*) la exclusión para nacionales de países específicos no tenía connotaciones negativas sino que se trataba de la exclusión de personal de enfermería que procediera de países que registrarán a su vez escasez de mano de obra en ese sector.

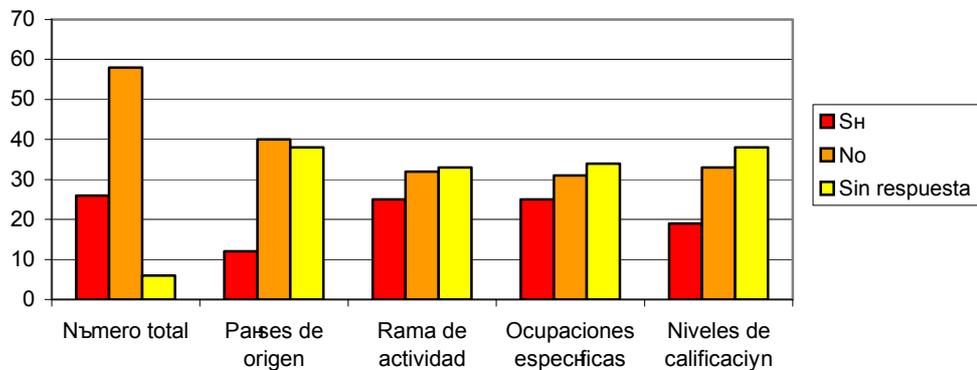
Es muy frecuente que los Estados de admisión requieran exámenes médicos a los candidatos a la inmigración. Este requisito puede constituir una causal de exclusión en caso de verificarse alguna de las enfermedades contempladas en la legislación, por ejemplo, las enfermedades infecto-contagiosas. En cambio, es menos frecuente que el solicitante deba resultar negativo al examen de VIH/SIDA. En algunos casos este requisito es exigido, no por resultar un peligro serio para la salud pública sino debido a los altos costos del tratamiento médico. Un país indicó que sólo requiere la seronegatividad al VIH/SIDA para la inmigración permanente.

1.4. Establecimiento de cupos o límites

La pregunta formulada en la *Encuesta* fue la siguiente:

- ¿Existen cupos o límites establecidos en cuanto a trabajadores migrantes admitidos durante un período determinado (por ejemplo, un año)?
- Número total
 - Países de origen determinados
 - Ramas de actividad económica determinadas
 - Ocupaciones específicas
 - Trabajadores con niveles de calificación determinados

Gráfico 4. Cupos y límites



La cuantificación de los contingentes puede hacerse en números absolutos de trabajadores que serán admitidos en un período determinado (por ejemplo, anualmente), o relativos, como porcentaje, por ejemplo, de la población total, de la fuerza de trabajo total, o de un sector de actividad o empresa determinados, o una combinación de criterios con una mayor o menor complejidad de formulación.

Un tercio de los países que respondieron a la *Encuesta* señalan que han establecidos cupos o contingentes para los trabajadores migrantes que pueden ser admitidos. Los criterios más frecuentemente adoptados son el número total de extranjeros, los contingentes por ramas de actividad y los cupos para trabajadores con calificaciones particulares.

Por ejemplo, *Alemania* se sirve ampliamente de los acuerdos bilaterales bajo un sistema de cuotas para hacer frente a sus necesidades de mano de obra en el sector de la construcción (*Hungría, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, ex Yugoslavia, Letonia, Croacia, Macedonia, Rumania, Eslovenia y Turquía*), la restauración y la industria (*Polonia*) y la agricultura, silvicultura, viticultura y hotelería (*República Checa*). El acuerdo bilateral entre *Suiza* y la *Unión Europea* también prevé contingentes preferenciales para el acceso al mercado de trabajo de los nacionales de la UE durante un período de transición al cabo del cual los contingentes serán suspendidos, en una primera etapa, y suprimidos más tarde.

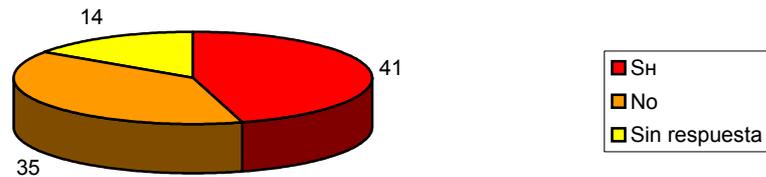
1.5. Regularización

c) *Procedimientos de regularización*

La pregunta formulada en la *Encuesta* fue:

- ¿Existe un procedimiento establecido a través del cual los trabajadores migrantes en situación irregular puedan regularizar su situación?

Gráfico 5. Procedimiento de regularización establecido



Las prácticas de regularización¹⁰ pueden ser clasificadas en cinco tipos diferentes: a) las permanentes (que no prevén restricciones en el tiempo) u ocasionales (que suponen que la regularización debe concluir en una fecha determinada); b) las regularizaciones que suponen la presencia en el territorio de migrantes en situación irregular en una fecha determinada, o las que se basan en razones de protección a los extranjeros por los riesgos que traería aparejados su expulsión; c) individuales o colectivas; c) de oportunidad u obligadas (por ejemplo, por una decisión de la justicia), y d) las regularizaciones que tienen un procedimiento organizado o no organizado.

En general, el agente encargado de implementar las regularizaciones suele ser la dirección u organismo de migraciones (por ejemplo, *Brasil, Malawi, Perú, Panamá, México, España* (Oficina de Extranjeros de la Dirección General de Policía), *República Arabe Siria, Zimbabwe, Uruguay*), a veces de consuno con el ministerio de trabajo (*Líbano, Sudán, Chile*), o el ministerio de justicia (*Japón*). En algunos casos el agente estatal es el ministerio de trabajo (*Bahrein, Belarús, Togo, Tayikistán, Emiratos Arabes Unidos*) o de relaciones exteriores (*Colombia*). En *Túnez* se trata de una comisión integrada por representantes de los ministerios de asuntos exteriores, interior, asuntos sociales y empleo.

d) *Requisitos para la regularización*

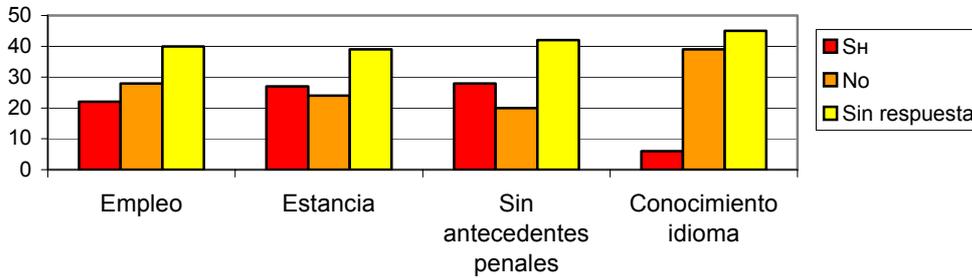
La pregunta formulada en la *Encuesta* fue:

- Condiciones que los trabajadores migrantes deben reunir para proceder a su regularización**
 Haber estado empleado un tiempo suficiente
 Duración de la estancia en el país
 Sin antecedentes penales

¹⁰ De Bruycker, P. (ed.) *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne*, Bruylant, Bruselas, 2003.

Capacidad para entender y hablar el idioma del país

Gráfico 6. Requisitos para la regularización



El empleo¹¹, la residencia¹² y no contar con antecedentes penales¹³ parecen ser los requisitos más comunes que los Estados exigen para proceder a la regularización de los migrantes en situación irregular. Muchos países utilizan una combinación de requisitos. Por ejemplo, *Brasil, Burundi, Colombia, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Senegal, República Arabe Siria, Estados Unidos* o *Uruguay* requieren la aplicación conjunta de los tres requisitos mencionados. Otros países añaden o requieren otros criterios tales como la existencia de vínculos familiares con nacionales o residentes regulares (*España*), la situación familiar (*Bélgica*), el grado de integración del trabajador migrante, o la presencia de niños en el grupo familiar que pretende ser regularizado (*Suiza*). El conocimiento del idioma nacional puede ser una ventaja (*Estados Unidos*) pero no una obligación.

La regularización de inmigrantes en situación irregular puede ser el objeto principal o accesorio de un acuerdo bilateral. En ese caso, las provisiones del acuerdo reflejarán los requisitos para la regularización, las condiciones de reciprocidad, la duración del programa de regularización y los mecanismos para evitar un efecto de llamada.

2. Acuerdos bilaterales

La pregunta formulada en la *Encuesta* fue la siguiente:

- ¿Se ha concertado algún acuerdo bilateral, multilateral o de otro tipo de migraciones de mano de obra, que abarque la contratación, la admisión, el empleo y la protección social de los trabajadores migrantes?

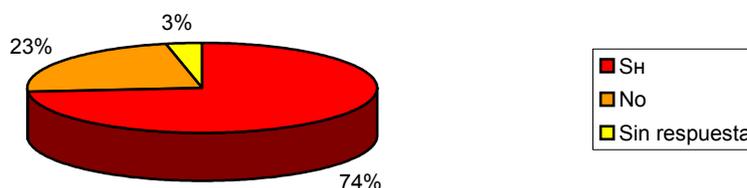
¹¹ *Belarús, Brasil, Burundi, Colombia, Ecuador, Etiopía, Guatemala, República de Corea, Malawi, Panamá, Senegal, España, Sudán, Suriname, República Arabe Siria, Tayikistán, Túnez, Emiratos Arabes Unidos, Uruguay, Estados Unidos.*

¹² *Argelia, Barbados, Bélgica, Brasil, Burundi, Colombia, Ecuador, Etiopía, Francia, Guatemala, Honduras, República de Corea, México, Países Bajos, Panamá, Senegal, Seychelles, España, Sudán, República Arabe Siria, Tayikistán, Túnez, Uruguay, Estados Unidos, Zimbabwe.*

¹³ *Argelia, Argentina, Barbados, Bélgica, Bolivia, Brasil, Burundi, China, Colombia, Ecuador, Etiopía, Francia, Guatemala, Honduras, Líbano, Países Bajos, Perú, Senegal, Eslovaquia, República Arabe Siria, Túnez, Emiratos Arabes Unidos, Uruguay, Estados Unidos, Zimbabwe.*

La mayor parte de los Estados que respondieron a la *Encuesta* han concluido acuerdos bilaterales, especialmente sobre migraciones laborales y seguridad social (véase el gráfico 7).

Gráfico 7: Estados signatarios de acuerdos bilaterales



Las respuestas recibidas por los Estados se referían tanto a acuerdos bilaterales, a acuerdos multilaterales de libre circulación de personas, a compromisos asumidos en el marco de instancias internacionales – como el Modo 4 del AGCS de la Organización Mundial del Comercio (OMC) – o regionales, y a las obligaciones derivadas de acuerdos de integración.

Así pues, los *Estados Unidos* se refirieron a sus compromisos sobre cooperación laboral con *México* y *Canadá* en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o a los acuerdos firmados con *Chile* y *Singapur*. Varios Estados europeos hicieron lo propio sobre sus compromisos en el marco de la Unión Europea, el Consejo de Europa o el Espacio Económico Europeo (*Islandia*, *Noruega* y *Suiza*). Otros países mencionaron la CARICOM (*Barbados*), el Mercosur (*Bolivia*), el Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA) (*Eritrea*), la Comunidad Andina (*Bolivia*) o los efectos del Instrumento Andino sobre Migración Laboral (*Perú*).

Los resultados preliminares de la *Encuesta* confirman la tendencia a una nueva utilización de los acuerdos bilaterales como mecanismo de gestión de las migraciones internacionales. En efecto, gran parte de los acuerdos mencionados por los Estados que respondieron a la *Encuesta* fueron suscritos en los decenios de 1990 y 2000.

Una buena parte de los acuerdos fueron concluidos por Estados de Europa Central y Oriental, o países de la ex Unión Soviética – algunos sobre reclutamiento de mano de obra en países de la Unión Europea, e incluso con países de otros continentes. A partir de 2000 se verifica un aumento del número de acuerdos bilaterales, como resultado de la escasez de mano de obra en países de envío de migrantes, que han completado su transición migratoria, y se han convertido en nuevos países de recepción como, por ejemplo, *Italia*, *Portugal* o *España*. Los acuerdos bilaterales más recientes resultan optimizados en su forma y contenido, por cuanto aprovecharon la experiencia de otros acuerdos firmados anteriormente por otros países y corrigieron errores o carencias que resultaron en un aumento de la migración irregular.

Algunos Estados de envío tradicionales, como *Filipinas*¹⁴ o *Marruecos*¹⁵ mencionaron los acuerdos bilaterales concluidos con Estados del EEE o del Golfo. Otros países se refirieron a los acuerdos bilaterales que incluyen categorías de trabajadores que resultan ser más vulnerables, como los trabajadores estacionales o de temporada (por ejemplo, *Albania* con

¹⁴ *Austria*, *Reino Unido*, *Irlanda*, *España*, *Francia*, *Canadá*, *Países Bajos*, *Suiza*, *Bélgica*.

¹⁵ *Francia*, *Bélgica*, *Países Bajos* y *España*, y *Qatar*, *Iraq*, *EUA*, y *Bahrein*

Italia y Grecia, o Rumania con España y Alemania) o los trabajadores fronterizos (Austria y Hungría).

En cuanto a los acuerdos bilaterales sobre sectores específicos, *Indonesia* mencionó los acuerdos informales y formales sobre trabajadores del servicio doméstico (y la elaboración de una guía para la contratación de estos trabajadores) concluidos con *Malasia*, así como con *Kuwait* y *Jordania*. El *Reino Unido*, por su parte, ha suscrito recientemente acuerdos bilaterales para la contratación de trabajadores del cuidado de salud con *España* (2001), *India* (2002), *Filipinas* (2002) e *Indonesia* (2002).

Varios países de la OCDE han suscrito acuerdos bilaterales específicos sobre trabajo estacional en la agricultura. Por ejemplo, *Canadá* ha establecido un programa¹⁶ con *México* y algunos países del Caribe; *Honduras* menciona que aún no celebró un acuerdo con *Canadá* pero que un contingente de trabajadores hondureños ya ha comenzado a trabajar en ese país. *Francia* ha suscrito acuerdos con *Polonia, Marruecos, Túnez y Yugoslavia, Alemania con Hungría, Eslovaquia, Polonia, República Checa, Rumania, Croacia y Eslovenia; Grecia con Albania; España con Polonia, y Albania con Italia*. En 2003 *Kazajstán y Kirguistán* concluyeron un acuerdo sobre trabajo estacional en la agricultura, pero limitado a las zonas de frontera. *Guatemala y México*, por su parte, han establecido en 2002 un grupo para trabajadores agrícolas en el marco de una comisión binacional sobre migraciones, para el intercambio de información, la homologación de horarios y tratar la cuestión del tráfico de migrantes y de la regularización.

Alemania se ha servido con frecuencia de estos mecanismos de empleo de trabajadores extranjeros, a través de acuerdos de asociación con Estados candidatos a la UE y Turquía, acuerdos bilaterales de contratación para manufacturas y acuerdos bilaterales de trabajadores invitados (*Gastarbeiter*). *España* ha concluido acuerdos bilaterales con *Marruecos* (1999), *Colombia, Ecuador y la República Dominicana* (2001), *Rumania y Polonia* (2002); *Guinea Bissau y Bulgaria* (2003). *Sudáfrica*, por su parte, menciona acuerdos de reclutamiento de mano de obra no calificada con sus países vecinos (*Botswana, Lesotho, Mozambique y Swazilandia*).

Unos pocos Estados comenzaron a suscribir acuerdos sobre vacaciones y trabajo, acuerdos que permiten a jóvenes en vacaciones ingresar temporalmente en el mercado de trabajo, bajo reciprocidad, de los países que visitan (por ejemplo, *Australia, Finlandia, Nueva Zelandia, Francia o el Reino Unido*).¹⁷

¹⁶ *Canadá* ha celebrado acuerdos para trabajadores estacionales en el sector de la agricultura con *Jamaica* (1966), *Barbados* (1967), *Trinidad y Tabago* (1967), *México* (1974) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (1976). El procedimiento prevé la celebración de un contrato entre el empleador y los trabajadores. El empleador se hace cargo de parte de los gastos de transporte y suministra alojamiento gratuito para los migrantes. Los países de origen, por su parte, se comprometen a emprender el reclutamiento y a representar a los trabajadores. Las autoridades de *Canadá* evalúan las ofertas del empleador de acuerdo a los criterios estándar de admisión previstos para el ingreso de trabajadores extranjeros a *Canadá*. El empleador se compromete a pagar a los trabajadores migrantes el salario prevaleciente para la agricultura en *Canadá*. Los trabajadores se encuentran cubiertos en todo momento por planes privados o provinciales de salud, y gozan de los beneficios de enfermedad y maternidad previstos en el seguro de empleo. Anualmente, las autoridades canadienses, los países de origen y los empleados en la agricultura realizan reuniones para pasar revista al curso de las operaciones de los acuerdos bilaterales.

¹⁷ En *Francia*, por ejemplo, los acuerdos se dirigen a jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 30 años y por una duración máxima de doce meses, quienes ingresan al país con el objeto de pasar sus vacaciones y gozan de la posibilidad de ocupar un empleo para mejorar los medios financieros de que disponen. En el *Reino Unido* el programa se dirige a jóvenes solteros ciudadanos de la Commonwealth de edades entre 17 y 27 años

Por último, en el cuadro siguiente se presenta un breve resumen de las respuestas recibidas a la *Encuesta*, con indicación del tipo de acuerdo y una mención de sus principales características, cuando resulta relevante, con el objeto de reflejar las tendencias más recientes en cuanto a la utilización de acuerdos bilaterales sobre migraciones internacionales por los Estados Miembros.

**Acuerdos bilaterales sobre migraciones laborales internacionales:
Respuestas a la Encuesta de la OIT (2003)**

Estado	Acuerdos	Comentarios
Albania	Sí	Italia y Grecia: empleo estacional (en vigor desde 1997) Turquía: protección social (ratificado por el Parlamento en 2003)
Alemania	Sí	Se han concluido los siguientes acuerdos con respecto a empleo: <ul style="list-style-type: none"> – acuerdos de asociación con Estados candidatos a la UE y Turquía – acuerdos bilaterales de contratación para manufacturas – acuerdos bilaterales de trabajadores invitados (<i>Gastarbeiter</i>) <p>Alemania ha concluido acuerdos bilaterales de seguridad social con un cierto número de Estados, aunque no se refieren especialmente a los trabajadores migrantes. No obstante, en algunos acuerdos se incluye específicamente a los trabajadores migrantes, por ejemplo en los casos de los antiguos países de reclutamiento de mano de obra (ex Yugoslavia, Marruecos, Túnez y Turquía). Nuevos acuerdos sobre seguridad social han entrado en vigor con Croacia (1998) y Eslovenia (1999).</p> <p><i>Acuerdos</i></p> <p>Australia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.1.2003 FP</p> <p>Bosnia y Herzegovina: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores FP, SA, SS, prestaciones familiares</p> <p>Bulgaria: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.2.1999. FP, SA</p> <p>Canadá y Quebec: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.4.1988. FP</p> <p>Chile: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.1.1994. FP</p> <p>China: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 4.4.2002. FP</p> <p>Croacia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.12.1998. FP, SA, SS</p> <p>Rep. Checa: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.9.2002. FP, SA, SS</p> <p>Hungría: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales</p>

por un período de hasta dos años. En *Nueva Zelandia*, unos 25.000 jóvenes participan anualmente de este tipo de acuerdos. Los participantes deben tener edades comprendidas entre los 18 y los 30 años y no estar acompañados por niños. Se les permite desempeñar ocasionalmente un empleo. Los permisos se otorgan por una duración máxima de 12 meses, aunque la mayoría de los acuerdos limitan la duración a tres meses con el mismo empleador, con el objeto de proteger las oportunidades del mercado de trabajo para los nacionales. *Nueva Zelandia* ha suscrito acuerdos de vacaciones y trabajo con *Japón, Reino Unido, Canadá, Irlanda, Malasia, Países Bajos, Francia, República de Corea, Alemania, Italia, Hong Kong (China), Chile, Suecia y Argentina*. También se han acordado programas con *Bélgica y Uruguay*, pero los acuerdos aún no han sido implementados. Se encuentran en fase de negociación acuerdos con *Finlandia, Noruega y Taiwán (China)*, y las autoridades están considerando extender los acuerdos a otros Estados. Con *Singapur*, en cambio, se ha establecido un acuerdo similar pero con algunas limitaciones adicionales, puesto que se requiere que los participantes sean titulares de una educación terciaria.

Estado	Acuerdos	Comentarios
		<p>específicos de trabajadores. 1.5.2000. FP, SA, SS</p> <p>Israel: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.5.1975. FP, SA, SS</p> <p>Japón: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.2.2000. FP</p> <p>Rep. de Corea: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.1.2003. FP</p> <p>Macedonia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. No ha entrado aún en vigor. FP, SA, SS</p> <p>Marruecos: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.8.1986. FP, SA, SS</p> <p>Polonia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.5.1976 y 1.10.1991. FP, SA, SS</p> <p>Eslovaquia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. Se espera que entre en vigor en otoño de 2003. FP, SA</p> <p>Eslovenia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.9.1999. FP, SA, SS</p> <p>Túnez: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.8.1986. FP, SA, SS</p> <p>Turquía: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.11.1965. FP, SA, SS, prestaciones familiares</p> <p>Estados Unidos: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.12.1979. FP</p> <p>Ex Yugoslavia: Sin restricciones a sectores de actividad económica o grupos ocupacionales específicos de trabajadores. 1.9.1969. FP, SA, SS</p> <p>El acuerdo sobre seguro de desempleo concluido con la ex Yugoslavia está todavía en vigor. Existen asimismo acuerdos sobre prestaciones familiares con Marruecos y Túnez.</p> <p>Nota: FP = fondo de pensiones; SA = seguro de accidentes; SS = seguro de salud.</p>
Argelia	Sí	Malí – Inmigración - 1977 - Visas Nigeria – Inmigración - 1996 - Visas Marruecos – Inmigración - 1999 – Visas
Argentina	Sí	<p>1) Perú: Acuerdo migratorio laboral (julio 1999). No se especifican sectores ni actividades. Aplicable a trabajadores en relación de dependencia y autónomos. Facilita regularización, contratación y admisión.</p> <p>2) Bolivia: Acuerdo migratorio laboral (julio 1999). Idem.</p> <p>3) Paraguay: Acuerdo migratorio laboral (aún no ha entrado en vigor). Idem.</p> <p>4) Brasil: Exención de visado para trabajadores altamente calificados (1997).</p> <p>5) Chile: Acuerdo migratorio laboral (octubre 1972). No se especifican sectores ni actividades. Aplicable a trabajadores de temporada (no calificados) y temporarios. Facilita la contratación y admisión. Derechos de los trabajadores: a) trabajar en igualdad de condiciones que nacionales; b) recibir gratuitamente tarjeta de trabajador de temporada o temporario; c) asistencia médica; d) facilidades para envío de remesas.</p>
Australia	Sí	<p><i>Acuerdos de seguridad social:</i> igualdad de trato, mantenimiento de derechos adquiridos, exportación de beneficios: Austria 1/12/92; Canadá 1/9/89; Chipre - 1/1/93; Dinamarca - 1/1/01; Alemania - 1/1/03; Irlanda - 1/4/92; Italia - 1/9/88; Malta - 1/7/91; Portugal 1/11/92; España - 3/6/91.</p> <p><i>Acuerdos de seguridad social:</i> igualdad de trato, mantenimiento de derechos adquiridos, exportación de beneficios, y determinación de la legislación aplicable: Países Bajos - 1/4/92; Estados Unidos - 1/10/02; Nueva Zelandia - 1/7/02.</p> <p><i>Otros acuerdos bilaterales:</i> no utilizados específicamente para el reclutamiento, admisión, empleo y protección social de trabajadores migrantes.</p> <p>— El <i>Trans-Tasman Travel Arrangement</i> con Nueva Zelandia (1973). Libre circulación,</p>

Estado	Acuerdos	Comentarios
		empleo y residencia. — Acuerdos de Vacaciones y trabajo (<i>Working Holiday Maker</i>) (WHM) con 14 Estados (Canadá, Irlanda, Japón, Rep. de Corea, Países Bajos, Malta, Reino Unido, Finlandia, Alemania, Suecia, Dinamarca, Chipre, Noruega y Hong Kong (China). Sobre la base de la reciprocidad los acuerdos de vacaciones y trabajo permiten a los jóvenes de estos países emplearse ocasionalmente durante sus vacaciones en Australia.
Austria	Sí	Hungría – Acuerdo de trabajadores fronterizos; pasantías - 1 abril 1998 Acuerdos sujetos a contingentes. Suiza – Acuerdo de trabajadores invitados; residencia permanente. Sistema basado en contingentes para el empleo de jóvenes trabajadores y la residencia permanente de empleados y sus familias Unión Europea: tratado de adhesión - 1995 – Libre movimiento de trabajadores nacionales de la UE y ciertos miembros de sus familias Espacio Económico Europeo: tratado de adhesión 1995. Libre movimiento de trabajadores nacionales del EEE y ciertos miembros de sus familias. Estados miembros de la OMC – Compromisos de Austria en el Modo 4 del AGCS, bajo la lista consolidada de compromisos de la UE - 1995 Acuerdos sobre seguridad social con Estados miembros de la UE, Australia, Bosnia, Chile, Islandia, Israel, Serbia y Montenegro, Canadá, Croacia, Liechtenstein, Macedonia, Noruega, Filipinas, Polonia, Suiza, Eslovaquia, Eslovenia, Rep. Checa, Túnez, Turquía, Hungría, Estados Unidos y Chipre Acuerdos sobre seguridad social en el marco de la UE y el Consejo de Europa.
Bahrein	No	-
Barbados (T)	Sí	Reino Unido, Canadá. CARICOM: beneficios de seguridad social
Belarús	Sí	Acuerdos de trabajo temporario y protección social: Federación de Rusia 1996; Moldova 1997; Ucrania 1996; Polonia 1996; Lituania, firmado en 1997 (aún no entró en vigor); Kazajstán, firmado en 1997 (aún no entró en vigor); Armenia 2001. Existe asimismo un acuerdo de cooperación en migraciones laborales y protección de trabajadores migrantes en el marco de la CEI (firmado por Belarús en 1997).
Bélgica	-	Turquía (1977): ocupación de trabajadores. Argelia, Marruecos, Túnez, y ex Yugoslavia (1977): empleo y estancia de trabajadores Grecia (1977): emigración de trabajadores (ocupados en la explotación del carbón).
Bolivia	Sí	Argentina: protocolo adicional, tipos de residencia a otorgar Perú: tipos de residencia a otorgar (26.11.02) Chile: Mercosur (5.04.02) Comunidad Andina: Instrumento Andino de Migración Laboral
Brasil	Sí	Seguridad social: Argentina (18.11.82); Chile (10.05.95)
Brasil (E)	Sí	Portugal (2003): todas las profesiones
Bulgaria	Sí	Alemania: empleo de duración determinada en la hotelería y restauración – 1992; empleo de estudiantes en vacaciones de verano – 1999; estudiantes de escuelas técnicas y hotelería en prácticas previas a la graduación 1992 Suiza: aprendices y pasantes – 1995 Rep. Checa: empleo mutuo de ciudadanos - 1999, en vigencia 2000 Portugal: empleo mutuo de nacionales – 2002 Grecia: trabajadores estacionales – 1995 Luxemburgo: aprendices y pasantes 2002, en vigencia 2003

Estado	Acuerdos	Comentarios
Burundi	Sí	Países de los Grandes Lagos (1978): prestaciones de seguridad social para trabajadores migrantes
Canadá	Sí	Trabajadores estacionales en la agricultura: Jamaica (1966), Barbados (1967), Trinidad y Tabago (1967), México (1974), Organización de Estados del Caribe Oriental (1976) Protección social para trabajadores migrantes: incluyen pensiones, igualdad de trato, exportación de beneficios, totalización, legislación aplicable: Antigua y Barbuda (1994), Australia (1989), Austria (1987), Barbados (1986), Bélgica (1987), Chile (1998), Croacia (1999), Chipre (1991), Rep. Checa (2003), Dinamarca (1986), Dominica (1989), Finlandia (1988), Francia (1981), Alemania (1988), Grecia (1983), Grenada (1999), Guernsey (1994), Hungría (2003), Islandia (1989), Irlanda (1992), Israel (2003), Italia (1979), Jamaica (1984), Jersey (1994), Corea (1999), Luxemburgo (1990), Malta (1992), México (1996), Países Bajos (1990), Nueva Zelandia (1997), Noruega (1987), Filipinas (1997), Portugal (1981), San Kitts y Nevis (1994), Santa Lucía (1988), San Vicente y las Granadinas (1998), Eslovaquia (2003), Eslovenia (2001), España (1988), Suecia (1986), Suiza (1995), Trinidad y Tabago (1999), Estados Unidos (1984), Uruguay (2002), Reino Unido (1998) sobre contribuciones de seguridad social para trabajadores destacados en el extranjero.
China	Sí	Alemania y Corea: seguridad social Rusia: acuerdo de migraciones laborales
Chipre	No	-
Colombia	Sí	España (2001): ordenación y regulación de flujos migratorios laborales
Corea, Rep.	No	Cuando entre en vigor el sistema de permisos de empleo (agosto de 2004), el Gobierno se propone suscribir memoranda de entendimiento con los países de envío de trabajadores
Croacia	Sí	Los acuerdos sobre seguridad social contienen cláusulas de protección para los trabajadores migrantes: Austria (1998), Bosnia y Herzegovina (2001), Rep. Checa (2000), Serbia y Montenegro (2003), Canadá (2001), Luxemburgo (2001), Macedonia (1997), Países Bajos (2000), Alemania (1998), Eslovaquia (1998), Eslovenia (1998), Noruega (1974), Suiza (1998), Italia (1957), Bélgica (1954), Bulgaria (1957), Dinamarca (1977), Francia (1950), Hungría (1957), Polonia (1957), Suecia (1978), Reino Unido (1958). Otros acuerdos bilaterales firmados con Alemania (2002) y la República Checa (2003) cubren todas las profesiones.
Ecuador	Sí	España (4-3-64): doble nacionalidad; (1960) seguridad social; (18-10-2001) Protección derechos trabajadores; (29-5-2001) Regulación y ordenación de los flujos migratorios Colombia (29.1.93): Reglamento de tránsito aéreo transfronterizo; (18-4-90): convenio sobre tránsito de personas y vehículos; (24-8-2000): acuerdo sobre indocumentados Chile (26-9-90): indocumentados
Egipto	Sí	Qatar, Jordania (1974-1981), Emiratos Arabes Unidos (1988-1990), Iraq, Libia, Líbano, Grecia, Sudán, Italia, Marruecos, Kuwait. Acuerdos de promoción de la cooperación bilateral en materia laboral y organización de la fuerza de trabajo en los países signatarios (contratos, acomodación, obligaciones de los trabajadores y los empleadores).
El Salvador	No	-
Emiratos Arabes Unidos	Sí	Túnez, Marruecos, Sudán y Egipto (1981) y Yemen (1988); organización de relaciones laborales, contratos de empleo individual, supervisión gubernamental de la puesta en práctica de las normas internacionales.
Eritrea	Sí	Mercado Común para Africa Oriental y Austral (COMESA) – Protocolo sobre libre movimiento de personas, mano de obra, servicios, derechos de establecimiento y

Estado	Acuerdos	Comentarios
		residencia.
Eslovaquia	Sí	República Checa (1992): empleo mutuo de nacionales sin permiso de trabajo (previo registro en la oficina pertinente) 1992, sin cuota. Finlandia (1998): pasantes, sin cuota. Luxemburgo (1998): empleo de pasantes, cuota: 20 por año. Alemania (1996): pasantes. Cuota 700 personas (desde 2001: 1000 en total), estacionales (1991, sin cuota); construcción y restauración 1996, cuota: 1480. Hungría (1999): cuenta propia y estacionales, con cuota. Polonia: cuenta propia y estudiantes, 1992, sin cuota. Fed. de Rusia (1995): trabajadores destacados por contrato, estacionales, con cuota. Suiza: intercambio de pasantes (1995). Ucrania: 1997, con cuota. Cuenta propia, estacionales, trabajadores destacados.
España	Sí	Marruecos (1999), Colombia, Ecuador y la República Dominicana (2001), Rumania y Polonia (2002); Guinea Bissau y Bulgaria (2003).
Estados Unidos	Sí	Los siguientes acuerdos cubren contratación, admisión y empleo de trabajadores migrantes. La protección social se encuentra cubierta por la legislación nacional. Todos los miembros de la OMC (Abril 1994) - Modo 4 del AGCS sobre el movimiento de personas físicas proveedores de servicios. Canadá y México - Acuerdo sobre comercio de bienes y servicios 1994 Singapur - Acuerdo sobre comercio de bienes y servicios 2004 Chile - Acuerdo sobre comercio de bienes y servicios 2004 Acuerdos sobre seguridad social: Australia 2002; Austria 1991; Bélgica 1984; Canadá 1984; Chile 2001; Finlandia 1992; Francia 1988; Alemania 1979; Grecia 1994; Irlanda 1993; Italia 1978; Rep. de Corea 2001; Luxemburgo 1993; Países Bajos 1990; Noruega 1984; Portugal 1989; España 1988; Suecia 1987; Suiza 1980; Reino Unido 1985;
Estonia	Sí	Alemania (1995): intercambio de trabajadores invitados. Suecia: intercambio de practicantes, cuota.
Etiopía	No	-
Fiji	No	-
Filipinas	Sí	Austria (1982), Reino Unido e Irlanda (1989), España (1989), Francia (1994), Canadá (1997), Quebec (1998), Países Bajos (2001), Suiza (2001), Bélgica (2001) - Cubre los emigrantes filipinos. En general incluye exportación de beneficios, pago de beneficios, asistencia administrativa mutua, beneficios de pensiones, enfermedad y fallecimiento.
Finlandia	Sí	Australia: Vacaciones y trabajo, 2002 Seguridad social: Canadá (1/2/1988), Quebec (1/4/1988), EE.UU. (1/11/1922), Estonia (1/10/1997), Israel (1/9/1999), Letonia (1/6/2000), Lituania (1/8/2001)
Francia	Sí	Argelia: entrada, permanencia y empleo - (27.12.1968, última modificación: 01.01.2003) Marruecos: Mano de obra (01.06.1963); permanencia y trabajo (09.01.1987); intercambio de jóvenes profesionales (24.05.2001) Túnez: mano de obra (01.08.1963); acta adicional del 08.09.2000 al acceso a permanencia y trabajo (17.03.1988) Senegal: acuerdo sobre circulación (13.06.1996) Argentina: intercambio de pasantes (26.09.1995) Canadá: Vacaciones y trabajo (06.02.2001); intercambio de jóvenes (03.10.2003) Quebec: Programa de movilidad de jóvenes (intercambio de notas franco-quebecois de 23.12.1981 y 18.06.1982) Japón: Vacaciones y trabajo (08.01.1999) Nueva Zelanda: Vacaciones y trabajo (02.06.1999)

Estado	Acuerdos	Comentarios
		Turquía: Conv. mano de obra (09.04.1965) Bulgaria: intercambio de jóvenes profesionales (09.09.2003) Hungría: intercambio de pasantes profesionales (04.05.2000) Polonia: estacionales (20.05.2003); intercambio de pasantes profesionales (29.05.1990) <i>Seguridad social:</i> Andorra (01.01.2003). Croacia (01.04.1951). Guernsey, Aurigny, Herm y Jethou (01.12.1965). Jersey (14.05.1980). Macedonia 801.04.1951). Mónaco (01.04.1954). Polonia (01.03.1949). Rumania (01.02.1978). San Marino (01.01.1951). Eslovaquia (01.07.1949). Eslovenia (01.04.1951). Rep. Checa (01.07.1949). Argelia (01.02. 1982). Marruecos (01.01.1967). Túnez (01.07.1966). Benin (01.09.1981). Camerún (01.03.1992). Cabo Verde (01.04.1983). Congo (01.06.1988). Côte d'Ivoire (01.01.1987). Gabón (01.02.1983). Madagascar (01.03.1968). Malí (01.06.1983). Mauritania (01.02.1967). Níger (01.11.1974). Senegal (01.09.1976). Togo (01.07.1973). Canadá 01.03.1981). Estados Unidos (01.07.1988). Quebec (01.11.1981). Israel (01.10.1966). Filipinas (01.11.1994). Turquía (01.08.1973)
Grecia	Sí	Empleo estacional: Bulgaria (1996) y Albania (1997). Cooperación en asuntos laborales (incluye gente de mar): Egipto (1981) Cooperación sobre fuerza de trabajo: Bulgaria (1992)
Guatemala	Sí	México: decisión de crear un grupo binacional de asuntos migratorios (1989) Instalación del grupo para trabajadores agrícolas (2002): intercambio de información, homologación de horarios, tráfico de indocumentados, regularización
Honduras	Sí	Canadá: aún no se ha firmado el acuerdo pero ya se envió un primer grupo de trabajadores hondureños.
Hungría	Sí	Suiza: intercambio de pasantes, 1996, cuota Luxemburgo (1996), recepción de practicantes, cuota Francia (2001), intercambio de profesionales practicantes, cuota Austria (1998), practicantes, cuota Alemania: trabajadores invitados (1990) cuota. Eslovaquia (1999): mutuo empleo, cuota (cuota para estacionales). Rumania, intercambio de practicantes (2001) cuota y estacionales (2001) cuota.
India	Sí	Qatar (1985): Regulación de la contratación de nacionales indios. Condiciones de empleo, costos de viaje, condiciones del contrato de trabajo, solución de conflictos, constitución de comités de solución de conflictos.
Indonesia	Sí	Malasia – acuerdo informal/formal 1993 - Guía para la contratación de personal de servicio doméstico de Indonesia (1996) - Procedimientos para la colocación de trabajadores indonesios no pertenecientes al servicio doméstico (1998) Kuwait – acuerdo informal/formal (1996) Jordania – acuerdo informal/formal (2001)
Irlanda	No	Vacaciones y trabajo
Islandia	Sí	Acuerdos con los países nórdicos. EEE: libre movimiento de trabajadores (1994) Tratado de Schengen.
Japón	No	-
Kazajstán	Sí	CEI (1994) migraciones de mano de obra y protección social de trabajadores migrantes Azerbaiyán (2000) idem Mongolia (1994) contratación

Estado	Acuerdos	Comentarios
		Kirguistán (2003) mano de obra y protección social en agricultura (zonas fronterizas)
Kenya	No	-
Kuwait	No	-
Libano	Sí	
Malasia	No	-
Malawi	No	-
Malta	Sí	Entre otros, EE.UU., Canadá y Australia. Contribuciones a la seguridad social, pensiones
Marruecos	Sí	Alemania, mano de obra, 21/5/1963 Francia, mano de obra, 1/6/1963 Bélgica, mano de obra - 17/2/1964 Países Bajos, empleo de marroquíes, 14/5/1969 España – fuerza de trabajo - 25/6/2001 Qatar – empleo de marroquíes - 19/5/1981 Iraq – cooperación fuerza de trabajo - 21/5/1981 EAU - cooperación fuerza de trabajo - 22/12/1981 Jordania - cooperación fuerza de trabajo - 4/8/1983 Bahrein - cooperación fuerza de trabajo
Mauricio	No	-
México	Sí	Canadá (1974): como resultado de un memorándum de entendimiento: Programa de trabajadores agrícolas migratorios temporales mexicanos.
Myanmar	Sí	Tailandia: memorándum de entendimiento sobre cooperación en el empleo de trabajadores (en vigor el 22/6/2003).
Nicaragua	Sí	Costa Rica: administración ordenada de los flujos migratorios con fines de empleo (2002).
Noruega	Sí	UE/EEE y países nórdicos
Nueva Zelandia	Sí	<i>Seguridad social:</i> Australia 2002; Grecia 1994; Irlanda 1994; Países Bajos 1992; Reino Unido 1990; Canadá 1997; Dinamarca 1997; Italia (aún no ratificado) <i>Acuerdos bilaterales o multilaterales sobre trabajadores migrantes:</i> Nueva Zelandia no ha suscrito acuerdos bilaterales o multilaterales dirigidos específicamente al reclutamiento, admisión, empleo o protección social de trabajadores migrantes. No obstante, existen acuerdos que resultan pertinentes: Vacaciones y trabajo con Japón, Reino Unido, Canadá, Irlanda, Malasia, Países Bajos, Francia, Corea Rep. de, Alemania, Italia, Hong Kong (China), Chile, Suecia y Argentina. Aún no están en vigor con Bélgica y Uruguay. En negociación con Finlandia, Noruega y Taiwán (China). <i>Acuerdo Trans-Tasman Travel</i> con Australia: libertad de residencia y trabajo. Acuerdo con Singapur para proveedores de servicios, visitantes de negocios, transferencias dentro de la empresa. Modo 4 del AGCS
Omán	No	-
P. Bajos	No	-
Pakistán	Sí	
Panamá	No	

Estado	Acuerdos	Comentarios
Perú	Sí	Instrumento Andino de Migración Laboral
Polonia	Sí	<p><i>Alemania</i></p> <p>1990 Contratos para empresarios polacos, cuota para 2002-2003: 22.290 personas divididas en cuatro sublímites sectoriales: construcción, trabajos de aislación, preservación de monumentos, y otros.</p> <p>Desarrollo de capacidades de trabajadores polacos.</p> <p>Trabajadores estacionales por hasta tres meses por año.</p> <p>1974, 1976, 1991: seguridad social</p> <p><i>Francia</i></p> <p>Seguridad social: 1949</p> <p>1990: Prácticas de formación ocupacional</p> <p>1992: Trabajadores estacionales. Empleo ilimitado hasta seis meses por año.</p> <p><i>España</i></p> <p>2003 Seguridad social</p> <p>2002 Empleo permanente, empleo estacional de hasta 9 meses por año, prácticas y formación vocacional.</p> <p><i>Bélgica</i></p> <p>1967: seguridad social; 1990 empleo de practicantes</p> <p><i>Luxemburgo</i></p> <p>2001 seguridad social; 1996 intercambio de practicantes</p> <p><i>Suiza</i></p> <p>1993 Intercambio de practicantes</p> <p><i>República Checa, Eslovaquia:</i></p> <p>1947 Seguridad social; 1992 empleo mutuo de nacionales</p> <p><i>Libia</i></p> <p>empleo de enfermeras 1980</p> <p><i>Empleo mutuo de nacionales:</i></p> <p>Rusia 1994; Belarús 1995; Lituania 1994; - Ucrania 1994</p> <p><i>Seguridad social</i></p> <p>Libia 1987; Austria 2000; Bulgaria 1962; Grecia 1986; Yugoslavia 1959; Hungría 1959</p>
Portugal	Sí	<p>Cabo Verde: emigración temporal de trabajadores para prestación de servicios (22-12-97)</p> <p>Bulgaria: contratación recíproca de trabajadores (17-7-03)</p>
Qatar	Sí	Acuerdos bilaterales con 14 países
Reino Unido	Sí	<p>Acuerdo UE-Turquía; Japón: intercambio de jóvenes</p> <p><i>Seguridad social:</i></p> <p>Austria 1981; Barbados 1992; Bélgica 1958; Bermudas 1969; Canadá 1995; Chipre 1983; Dinamarca 1960; Finlandia 1984; Francia 1958; Alemania 1961; Gibraltar 1974; Islandia 1985; Irlanda 1960; Isla de Man 1977; Israel 1957; Italia 1953; Jamaica 1997; Jersey y Guernsey 1994; Luxemburgo 1955; Malta 1996; Mauricio 1981; Países Bajos 1955; Nueva Zelanda 1983; Noruega 1991; Filipinas 1989; Portugal 1979; España 1975; Suecia 1998; Suiza 1969; Turquía 1961; Estados Unidos 1984; Yugoslavia (se aplica actualmente a Serbia y Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia y la ex República Yugoslava de Macedonia) 1958</p> <p><i>Contratación de trabajadores de cuidado de salud</i></p> <p>España 2001; India 2002; Filipinas 2002; Indonesia 2002.</p>

Estado	Acuerdos	Comentarios
Rep. Checa	Sí	<p><i>Protección social</i> Bosnia y Herzegovina (1/12/1957), Bulgaria (1/1/2000), Francia (1/7/1949), Croacia (1/7/2000), Israel (1/7/2002), Canadá (1/1/2003), Chipre (1/3/2000), Lituania (1/8/2000), Luxemburgo (1/3/2002), Hungría (1/12/1959), Alemania (1/9/2002), Yugoslavia (1/12/1957), Suiza (1/7/1997), Ucrania (1/4/2003), Estados Unidos (12/7/1968).</p> <p><i>Atención de salud:</i> Afganistán (29/4/1987), Iraq (13/4/1983), Yemen (21/4/1985), Camboya (23/4/1981), Cuba (11/9/1961), Chipre (25/5/1973), Libia (11/11/1981), Sudán (23/7/1970), Siria (29/4/1976).</p> <p><i>Empleo recíproco:</i> Alemania 23/4/1991 - cuota = 1400 por año; Alemania – empleo estacional 11/3/1991; Polonia 16/6/1992; Eslovaquia 1/1/1993; Viet Nam - 9/8/1994 - cuota = 200 para 2002; Suiza: practicantes 6/6/1997 - cuota = 100 por año; Rusia - 21/9/1998; Hungría: practicantes 11/4/2000 - cuota = 300 por año; Bulgaria - 5/5/2000; Mongolia - 13/12/2000; Lituania – practicantes 29/9/2000 - cuota = 200 por año; Luxemburgo – Practicantes 1/5/2001 - cuota = 30 por año; Austria - 26/2/2001; Austria – practicantes 26/2/2001</p>
Rumania	Sí	<p>España – Trabajadores estacionales, permanentes y pasantes 2002 Suiza –pasantes 2000 Luxemburgo – pasantes 2001 Hungría: Estacionales y pasantes 2001 Alemania: trabajadores invitados 1992 y estacionales 1999</p>
Rwanda	-	<p>RD del Congo - libre circulación de bienes y personas 1979 Burundi y RD Congo – seguridad social - 1979 – pensiones y riesgos profesionales.</p>
Senegal	Sí	<p>Seguridad social: Francia, Malí, Mauritania y Gabón. Objeto: garantías de protección social para los trabajadores de los países signatarios en materia de prestaciones familiares, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.</p>
Seychelles	No	-
Singapur	-	-
Sri Lanka	Sí	-
Sudáfrica	Sí	<p>Permisos de trabajo para mano de obra no calificada con Botswana (1975), Lesotho (1973), Mozambique (1965), Swazilandia (1975)</p>
Sudán	Sí	Egipto y Jordania (2003): intercambio de mano de obra
Suriname	No	-
Suecia	Sí	<p><i>Protección social:</i> UE/EEE – 1994; Argelia 1988; Australia – 1988; Bosnia y Herzegovina, Croacia y Eslovenia –1979, en vigencia 1992; Canadá 1986, en vigencia 2003; Cabo Verde, 1991; Chile 1996; Israel 1993; Marruecos 1982; Acuerdo Multilateral Nórdico (Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega) 1992; Polonia 1989; Quebec 1988; Turquía 1981; Estados Unidos 1987; Suiza 2002 (y libre circulación)</p>
Suiza	Sí	<p>España (1961) e Italia (1964): reclutamiento. UE/AELC (2002) Libre movimiento de personas: derechos de establecimiento y de participación en actividades económicas</p>
Siria, R.A.	No	-
Tayikistán	Sí	<p>CEI – Cooperación en migraciones laborales y protección social de trabajadores migrantes de la CEI – en vigor 11/08/1995 CEI Cooperación en la lucha contra la migración irregular 6/3/1998</p>

Estado	Acuerdos	Comentarios
		Kirguistán, cooperación en migraciones laborales y protección social, 2000
Tailandia	Sí	Taiwán (China) empleo de trabajadores tailandeses - 02/12/02 Japón –programa de capacitación - 23/07/03 – memorándum de entendimiento
Togo	Sí	Acuerdos concluidos con los Estados de la Conferencia Interafricana de Previsión Social (CIPRES) sobre protección social de trabajadores
Túnez	Sí	1)Francia - a) seguridad social [SS] - 1/09/1966 - b) residencia y trabajo - 17/03/1988 2)Bélgica - SS - 1/11/1976 3) Países Bajos - SS - 1/04/1980 4) Argelia - SS - 1/02/1982 5) Luxemburgo - SS - 1/10/1982 6) Alemania - a) SS - 1/08/1986; b) residencia y trabajo - 21/03/2000 7) Italia: a) SS - 1/06/1987; b) residencia y trabajo - 3/05/1995 8) Libia - SS - 1/04/1988 9) Marruecos - SS - 1/06/1999 10) Austria - SS - 1/11/2000 11) Egipto - SS - 1/12/2001 12) España - SS - 1/1/2002
Ucrania	Sí	CEI (1995): Cooperación sobre migraciones laborales y protección social de trabajadores migrantes Belarús (1996): mano de obra y protección social Armenia (1996): mano de obra y protección social Viet Nam (1998): acuerdo recíproco de empleo y protección social Letonia (1995): mano de obra y protección social Lituania (1995): acuerdo recíproco de empleo Moldova (1994): mano de obra y protección social Polonia (1994): acuerdo recíproco de empleo Rusia (1993): mano de obra y protección social Eslovaquia (1998) acuerdo recíproco de empleo (cuota: 2.300 personas por año Portugal-
Uruguay	Sí	-
Zimbabwe	Sí	Mozambique – plan social para trabajadores migrantes. Las modalidades operativas deben aún implementarse.

Fuente: EMLI, 2003. Los comentarios fueron resumidos para facilitar la consulta.
T = organización de trabajadores. E = organización de empleadores.

Segunda parte

Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia

Lorenzo Cachón

1. Introducción y objetivos del estudio

1.1. La formación de la “España inmigrante”

A mediados de los ochenta España, como otros países del Sur de Europa, pasó de ser un país de emigración a tener un saldo positivo en el flujo migratorio. En el proceso de constitución de lo que hemos llamado “España inmigrante”, pueden distinguirse tres grandes etapas (Cachón, 2002):

- La *primera* transcurre hasta 1985. En esta etapa la inmigración no es muy numerosa y es sobre todo europea (un 65% de los extranjeros residentes en 1981) y latinoamericana (un 18%); sólo un 10% provenían de África o Asia. Los determinantes de la inmigración de los no europeos son básicamente factores de expulsión de sus países de origen, en muchos casos por motivos políticos.
- La *segunda etapa* puede situarse entre 1986 y 1999 y es la que coloca a España progresivamente en el mapa migratorio internacional como un (posible) país de destino. Los cambios sociales en España desde mediados de los ochenta y la entrada en la Unión Europea (UE) hacen aparecer una “nueva inmigración”: nueva por sus zonas de origen y el nivel de desarrollo de estas zonas (empezando por Marruecos); nueva por sus culturas y sus religiones; nueva por sus rasgos fenotípicos y nueva por las motivaciones económicas de la inmigración. El factor desencadenante de esta etapa es sobre todo un “factor atracción” que produce un “efecto llamada”: la lógica de la reestructuración del mercado de trabajo que se produce en España en esos años y el cambio notable en el nivel de deseabilidad de los trabajadores autóctonos producen un notable desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo que provoca aquel efecto.
- En el año 2000 se puede situar el arranque de una *tercera etapa*. España está entrando en una nueva fase migratoria no sólo porque los flujos de inmigrantes se hayan acelerado considerablemente, sino porque han comenzado a plantearse en el debate público los problemas de la co-inclusión societal, los desafíos de la ciudadanía y de la multiculturalidad. Además, se está asistiendo a la consolidación de las redes migratorias y a cambios en las características de los inmigrantes a través de la reagrupación familiar y de la segunda generación; a la aparición de conflictos y luchas reivindicativas de los inmigrantes, sea con las administraciones (por la consecución de “papeles”), sea con los autóctonos (como los trágicos acontecimientos de El Ejido en febrero de 2000), sea entre colectivos de inmigrantes (como la competencia inducida por la patronal entre marroquíes y ecuatorianos en Murcia); y a una profunda reestructuración de los mercados de trabajo

ligada a la presencia (que empieza ser) significativa de inmigrantes en ciertas ramas de actividad y comarcas.

Hablamos de una nueva etapa no sólo porque la evolución de las cifras de extranjeros haya sufrido una notable aceleración desde los últimos años noventa, sino porque en torno a este año se produce la “institucionalización” de la inmigración en España como un “hecho social” o como un “problema social” en el sentido que Lenoir (1993) da a esta expresión. Según este autor, en la formación de un “problema social” se pueden distinguir tres series de factores: en primer lugar, transformaciones que afectan a la vida cotidiana de los individuos como consecuencia de los cambios del entorno. Son los producidos, sobre todo, en el mercado laboral y tienen lugar en España particularmente desde mediados de los años ochenta. Pero estas transformaciones no dan lugar a la aparición de un “problema social” porque es preciso que se produzca un proceso de “formulación pública”. De ahí que, en segundo lugar, haya que tomar en cuenta los procesos de “evocación” (a través de la aparición de la inmigración, desde distintos planteamientos, en los medios de comunicación), de “imposición” (en los debates públicos, donde las agencias intermedias que trabajan con los inmigrantes han jugado un papel fundamental) y de “legitimación” (con su reconocimiento por las instancias oficiales). Este proceso ha de culminar en la “institucionalización” del “problema social”, del “hecho social” de la inmigración que en España se ha ido produciendo, por ejemplo, con la creación de foros de inmigrantes en diferentes niveles administrativos, con la aprobación de “planes para la integración de los inmigrantes” que ocho comunidades autónomas ponen en marcha en torno a 2000, con la creación de instancias administrativas especializadas para ocuparse del colectivo que se identifica con el “problema social” o con la proliferación de estudios sobre la inmigración. La culminación del proceso y el inicio de una “reproducción ampliada” de esta constitución de la inmigración como un “problema social” ha tenido lugar en los últimos meses de 1999 y en 2000: la discusión de dos leyes de extranjería (4/2000 y 8/2000), el proceso extraordinario de regularización de los primeros meses de 2000 y el especial por motivos de arraigo en 2001, los sucesos racistas de El Ejido (febrero de 2000) y otros lugares, el accidente de Lorca (Murcia) donde mueren 12 ecuatorianos (enero de 2001), las (numerosas) declaraciones de diferentes “responsables” políticos, sindicales y sociales, las reiteradas reclamaciones de mayores contingentes de trabajadores extranjeros por parte de sectores cada vez más diversos y numerosos de organizaciones empresariales, la discusión en los medios sobre la “aportación” de los inmigrantes al Estado de bienestar y su relación con los cambios demográficos, las noticias sobre las llegadas o los naufragios de pateras, etc., han hecho dar un salto definitivo al “problema social” de la inmigración en España. Y el círculo se reproduce ahora ampliadamente re-consolidando lo que a la entrada del 2000 ya se ha constituido: la institucionalización del desafío de la ciudadanía y la multiculturalidad desde la cuestión inmigratoria.

Es en este período cuando se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO) en 2001, comienzan a firmarse los acuerdos bilaterales para regular los movimientos migratorios hacia España (comenzando por los de Colombia y Ecuador, firmados en mayo de 2001) y se aprueban y organizan los primeros contingentes con trabajadores migrantes que vienen desde fuera de España (el primero en 2002).

Los datos del cuadro 1.1 sintetizan la evolución y origen de la inmigración en España desde 1991. En 2003 (31 de diciembre) la población extranjera residente legalmente se podía distribuir en cuatro partes:

- Un 25% provenía de la UE, especialmente del Reino Unido (con 105.479 residentes), Alemania (67.963) e Italia (59.745).
- Un 26% de África, especialmente de Marruecos (que es el país que tiene más residentes legales en España con 333.770).
- Un 31% de América Latina, especialmente de Ecuador (con 174.289 residentes), Colombia (107.459) y Perú (57.593)
- El resto de otros países europeos (un 9%) como Rumania (con 54.688) o de Asia (con un 7%) como China (con 56.086).

En los últimos años, aunque aumentan los inmigrantes de todos estos orígenes, tienen más importancia relativa las llegadas desde América Latina, especialmente desde Ecuador que en la actualidad es el primer colectivo de extranjeros empadronados en España: los datos del padrón de 1º de enero de 2003 dan una cifra de 390.119 ecuatorianos empadronados (que suponen el 15% del total de extranjeros), seguidos de los 378.787 marroquíes (el 14% del total) y los 244.570 colombianos (el 9% del total).

Cuadro 1.1. Población extranjera legalmente residente en España en 1991, 2002 y 2003, según el Ministerio del Interior y en 2003 según el INE por origen geográfico

	INE: Padrón		Ministerio del Interior: Residentes							
	2003		1991		2002		2003		Variación	
	(1º de enero)		(31 diciembre)		(31 diciembre)		(31 diciembre)		1991-2003	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	2.672.596	100	360.655	100	1.324.001	100	1.647.011	100	1.286.356	356,7
*Unión Europea	587.334	22,0	158.243	43,9	355.857	26,9	406.199	24,7	247.956	156,7
* No UE	2.085.262	78,0	202.412	56,1	968.144	73,1	1.240.812	75,3	1.038.400	513,0
Europa	936.047	35,0	180.735	50,1	470.432	35,5	560.200	34,0	379.465	210,0
Europa no UE	348.713	13,0	22.492	6,2	114.575	8,7	154.001	9,4	131.509	584,7
África	522.649	19,6	63.054	17,5	366.518	27,7	432.662	26,3	369.608	586,2
América Latina	1.031.807	38,6	65.447	18,1	364.569	27,5	514.485	31,2	449.038	686,1
América Norte	41.383	1,5	17.704	4,9	15.774	1,2	16.183	1,0	-1.521	-8,6
Asia y Oceanía	140.710	5,3	32.751	9,1	105.689	8,0	122.473	7,4	89.722	274,0
n.c.	--		964	0,3	1.019	0,1	1.028	0,1	64	6,6

Fuente: Elaboración propia a partir datos INE (datos publicados en *El País*, 29-1-2004) y Ministerio del Interior (Anuarios y Balance 2003).

La población extranjera está concentrada en seis comunidades autónomas donde viven el 80% de los extranjeros: Cataluña (con el 23% del total de los residentes extranjeros), Madrid (22%), Andalucía (13%), Comunidad Valenciana (11%), Canarias (7%) y Baleares (5%). Esto describe un mapa de la “España inmigrante” que colorea sobre todo la costa mediterránea, las dos comunidades insulares y Madrid y que afecta mucho menos al noroeste español, aunque la presencia de inmigrantes tiene mucho peso en otras regiones como Murcia. Pero también es diferente el origen de los inmigrantes en cada una de estas zonas: mientras en Canarias y Baleares más de la mitad de los extranjeros son comunitarios (en gran medida jubilados), en Cataluña y Andalucía hay una presencia relativamente mayor de marroquíes y en Madrid de ecuatorianos.

La publicación por parte del Ministerio del Interior de los datos de residentes (referidos a 31 de diciembre de 2003) y por parte del INE de los datos del padrón municipal (referidos a 1º de enero de 2003) ha puesto de relieve, como señaló el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (*Europa Press*, 10-12-2003), que el número de indocumentados en España es mucho mayor que los datos que barajan las ONGs (que hablaban de 600.000-800.000). El

Delegado afirmó que el Gobierno “buscará fórmulas imaginativas para (solucionar el problema de) la bolsa de inmigrantes irregulares que hay en España”. Este es el mayor problema que debe afrontar la Administración y la sociedad española en el campo de la inmigración.

1.2. Creciente presencia de ecuatorianos y colombianos en España

Los colectivos de ecuatorianos y colombianos en España han crecido considerablemente en los últimos años. En diciembre de 2003 hay 107.459 colombianos residentes legalmente en España. La población colombiana en España se ha multiplicado por 15 entre 1995 y 2003. Este importante crecimiento se ha producido sobre todo en los tres últimos años. Los colombianos han pasado de representar menos del 2% de la población extranjeros residente en España hasta 1999 al 6,5% a finales de 2003.

En diciembre de 2003 hay 174.289 ecuatorianos residentes legalmente en España. Desde 1995 esa población se ha multiplicado casi por 90. Este importante crecimiento se ha producido sobre todo desde 1999: hasta esa fecha el peso de los ecuatorianos en el conjunto de los extranjeros en España era inferior al 2%, pero a partir de esa fecha ha crecido muy rápidamente hasta suponer el 10,6% a finales de 2003. La creciente presencia de los ecuatorianos en España es el hecho más notable de los cambios de composición por origen en la inmigración producidos en España en el último quinquenio.

Ya hemos señalado que en el padrón municipal de habitantes de 1º de enero de 2003 los ecuatorianos suponen el primer colectivo de extranjeros en España con 390.119 empadronados (que suponen el 15% del total de extranjeros), seguidos de los 378.787 marroquíes y, en tercer lugar los colombianos con 244.570 (el 9% del total de extranjeros empadronados).

1.3. Objetivos del estudio

El presente estudio tiene por objeto hacer una valoración de los acuerdos bilaterales en materia migratoria que España ha firmado con Colombia (el 21 de mayo de 2001) y con Ecuador (el 28 de mayo de 2001). Los objetivos concretos son dos:

- Realizar un análisis sobre el alcance y aplicación de los acuerdos bilaterales sobre migraciones laborales internacionales más recientes firmados entre España, por una parte, y Ecuador y Colombia, por la otra.
- Evaluar el impacto en los países de origen y recepción, sus efectos sobre las partes concernidas y suministrar recomendaciones destinadas al mejoramiento del contenido de dichos acuerdos.

Este estudio se ha estructurado en ocho secciones, incluyendo esta introducción (sección 1). La sección 2 presenta brevemente la situación de la economía, el empleo y las condiciones de vida de Ecuador y Colombia como elementos que pueden ayudar a comprender el contexto en que se producen los fenómenos de emigración al exterior y, entre ellos, hacia España. La sección 3 expone de modo sintético el marco jurídico de la extranjería y la inmigración en España, detallando especialmente los procesos básicos de acceso al territorio y al mercado de trabajo. La sección 4 aborda la presentación de los acuerdos que España tiene firmado con diversos países para regular los flujos migratorios y de modo especial las que ha firmado con Colombia y Ecuador. Esta sección contextualiza el proceso de elaboración de los acuerdos y proporciona un resumen comparado de esos dos acuerdos. La sección 5 presenta una evaluación de los acuerdos. Tras exponer algunos de los principales resultados cuantitativos de los flujos que se han

producido al amparo de los mismos, analiza el aspecto institucional de los acuerdos como dispositivos para la regulación de los procesos migratorios de carácter bilateral y las posiciones de los principales actores que intervienen en los mismos. Otros epígrafes revisan algunos aspectos específicos de los acuerdos de Colombia y de Ecuador y los programas de apoyo al retorno voluntario que se han puesto en marcha. La sección 6 describe algunos de los rasgos demográficos básicos de los colombianos y de los ecuatorianos en España, su distribución geográfica en España, su situación legal y las características de su incorporación al mercado de trabajo. La sección 7 analiza procesos de regularización de extranjeros que se han producido en España desde 1985 hasta el 2001 y la presencia de colombianos y ecuatorianos en ellos. La sección 8 recoge algunas conclusiones. El estudio fue finalizado en febrero de 2004 y se ha actualizado los datos con informaciones del Ministerio de Interior y del Instituto Nacional de Estadística (INE) hechas públicas en enero de 2004.

2. Economía, empleo y condiciones de vida en Ecuador y Colombia

El informe *Globalización y trabajo decente en las Américas* presentado por el Director General de la OIT en la XV Reunión Regional Americana en Lima (diciembre de 2002), afirma que “en América Latina, el proceso de globalización mediante la apertura y mayor integración a la economía global va periódicamente acompañado de otro proceso paralelo de ajuste estructural para recuperar y mantener los equilibrios macroeconómicos, y adecuarse a los cambios en la economía internacional”.

Y tras recordar que el desempleo ha aumentado significativamente en el conjunto de los países de la zona, especialmente desde mediados de la década de los noventa, doblándose la tasa de desempleo hasta alcanzar el 10% a finales de la década, se señala que “el desempleo de las mujeres supera en aproximadamente un 45 por ciento la tasa de desempleo global o promedio, mientras que el desempleo de los jóvenes casi duplica esta última tasa”. “Las causas del insuficiente aumento del empleo de mano de obra no calificada y del aumento del desempleo son múltiples. Sin embargo, una de las principales, si no la principal, es que el precio relativo del trabajo no calificado de América Latina en muchos casos resulta alto comparativamente con Asia, por ejemplo. Por lo tanto, la apertura comercial para muchos países de la región, con apreciación cambiaria incluida, no constituye una ventaja comparativa en el factor trabajo, pues la mano de obra no es tan abundante ni tan barata en comparación con la de otras regiones. Antes de la apertura, casi todos los países operaban con tipo de cambio fijo y con una política comercial proteccionista. Con la apertura, muchos países pasan a operar con tipo de cambio fijo y, obviamente, con muy poca o ninguna protección comercial. El resultado de esto, en lo que al campo laboral se refiere, es que esos países acaban sin instrumentos para proteger el empleo en su sector transable, que, de por sí, era menos competitivo por efectos de la alta protección anterior”.

Por eso se señala en el mismo informe que “No es extraño que en nuestra región la falta de trabajo o la mala calidad de gran parte de los empleos existentes esté dando lugar a un fenómeno, que si bien no es nuevo está adquiriendo una enorme importancia, al que, a pesar de ello, quizás no le hemos prestado la suficiente atención. Me refiero – dice el Director General de la OIT – a la emigración de contingentes cada vez más grandes de personas hacia países con mayor nivel de desarrollo en busca de nuevas y mejores oportunidades de trabajo. En el caso de Bolivia, Perú, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, por citar tan sólo a aquellos países en los que la emigración es más elevada, un alto porcentaje de

la población activa se encuentra fuera del país”. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se estima que los emigrantes suponen el 12% de su población activa.

“Como sabemos – sigue el Director General de la OIT – en los países receptores, sean de la propia América Latina, sean los Estados Unidos, Canadá o países de la Unión Europea y del Cono Sur de nuestro continente, hay un cierto rechazo social a este flujo migratorio, si bien se empieza a reconocer que la inmigración es un antídoto contra el envejecimiento de la sociedad. Se va imponiendo la visión de que el crecimiento económico sólo es posible con fronteras abiertas, movimientos migratorios bien enfocados y rejuvenecimiento de la población. Se reconoce que si se pretende evitar el envejecimiento de la población, la explosión de los costos, la quiebra del sistema de pensiones y los movimientos migratorios, se tiene que luchar a favor de la apertura regulada de las fronteras. Para los países de emigración de mano de obra, este proceso cada vez más acelerado de emigración provoca efectos positivos, como la recepción de remesas de dinero que los emigrantes envían a sus familias, pero también genera efectos negativos cuyas dimensiones aún no calibramos adecuadamente. Uno de estos efectos es la pérdida de enormes contingentes de mano de obra calificada y semicalificada — porque no sólo emigran los pobres mal calificados profesionalmente — y, con ello, la transferencia hacia el exterior de las costosas inversiones en educación y capacitación hechas por los países exportadores de mano de obra. Conocemos ya casos de países en desarrollo que enfrentan la paradoja de no disponer de mano de obra en sectores clave como la construcción y que se ven obligados a convocar a trabajadores de países vecinos.

Es decir, a diferencia de las décadas de los setenta y los ochenta, cuando el mercado de trabajo se ajustaba ante crisis económicas aumentando el número de desempleados y el de trabajadores informales en actividades de baja productividad e ingreso, en la pasada década y en la actualidad el mercado se ajusta además mediante el aumento exponencial de los emigrantes. Este fenómeno nos muestra la profundidad y gravedad de la crisis, pues nos sugiere que en muchos países el sector informal, que tradicionalmente había sido «el refugio» de trabajadores que no encontraban un empleo en el sector formal, opera ahora con un nivel de ingreso tan bajo que buena parte de quienes anteriormente hubiesen buscado refugio en él prefieren emigrar para trabajar, incluso como ilegales, en países de destino de más alto ingreso”.

A este análisis de las causas y consecuencias de los procesos migratorios en América Latina cabe añadir, de la mano del mismo informe, unas consideraciones sobre “los grandes excluidos”: las poblaciones indígenas y campesinas pobres. Sigue el Director General de la OIT: “Otro importante sector poblacional que enfrenta serios problemas de pobreza, marginalidad y exclusión es el conformado por los grupos indígenas de los diferentes países de la región. A pesar de los avances logrados en los últimos años en cuanto a protección de sus derechos, las poblaciones indígenas siguen siendo las que enfrentan mayores grados de pobreza, con dificultad para acceder a la propiedad de la tierra, para proteger su medio ambiente frente a explotaciones económicas foráneas, para defender la propiedad intelectual de sus técnicas ancestrales, para integrarse plenamente como ciudadanos de pleno derecho en la vida e instituciones de su país, y para acceder, incluso físicamente, a los mercados. Todo ello a pesar del amplio respaldo que los gobiernos de la región han dado al Convenio núm. 169 de la OIT, cuya aplicación efectiva está muy lejos, no obstante, de ser lo que la OIT y las propias poblaciones indígenas desearían. Una situación similar es la que viven en algunos países ciertos grupos raciales específicos y, en general, los campesinos pobres que se dedican a la agricultura de subsistencia. En un marco general en el que la rentabilidad de las

actividades agropecuarias cayó drásticamente durante la pasada década, todos ellos tienen ahora más dificultades, si cabe, para integrarse a un mercado globalizado, debido a la persistencia de altos déficit de infraestructura, de financiamiento y de comercialización, y al limitado acceso a la información sobre los mercados”.

Estos análisis coinciden con los que periódicamente publica la CEPAL. Por ejemplo, en un número especial de *Notas de la CEPAL* (nº 15, marzo de 2001) se hacía un balance de los años noventa significativamente titulado “Una década de luces y sombras” donde se recordaba que esos años se iniciaron llenos de esperanzas después de la “década perdida” de los ochenta. “Sin embargo, hacia fines del decenio este clima dejó paso al desánimo debido a las dificultades para alcanzar el crecimiento económico sostenido”. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL escribe “La globalización no ha dado todavía sus frutos”. El desaprovechamiento del “bono demográfico” resultado del mayor incremento de la población en edad de trabajar respecto a la población total, el escaso crecimiento del empleo y el notable aumento del desempleo sobre todo en la segunda parte de la década, la persistencia de la pobreza y de las desigualdades (se estima que 20 millones de personas cayeron en la pobreza a raíz de las crisis de los últimos años noventa), una mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y a otros ámbitos de la vida social, son algunos de los elementos que explican la tensión emigratoria en estos países.

Si en España no se hubieran producido los cambios señalados desde mediados de los años ochenta, esas migraciones se hubieran producido hacia otros países americanos, especialmente hacia EE.UU. Pero la aparición de España en el mapa migratorio mundial como un posible país de destino, unido a las dificultades de ingreso en los EE.UU., convirtió a España en uno de los destinos más relevantes de esos procesos desde América Latina, especialmente desde Ecuador y Colombia. A los ciudadanos de estos países no se les exigía visado de entrada en España hasta el 1º de enero de 2001 en el caso de los colombianos y hasta el 3 de agosto de 2003 en el caso de los ecuatorianos.

Las diferencias entre esos países y España en términos de bienestar social podemos verlos, por ejemplo, a través de los respectivos Índices de Desarrollo Humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Aunque no se quiere insinuar aquí una teoría de las migraciones ligada a los factores de expulsión y de atracción (“*push-pull*”), conviene recordar las situaciones de desigualdad entre distintas zonas del planeta que están en la base de los movimientos migratorios. Desde la aparición del primer *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD en 1990, el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH) que en él se presenta se ha convertido en una referencia obligada en el estudio de las desigualdades entre países a nivel mundial. Como todo indicador sintético, los componentes del mismo y su ponderación pueden ser objeto de críticas y pueden tener limitaciones. Pero después de los cambios que se introdujeron a mediados de los noventa sus resultados son más aceptados por los medios académicos y por los investigadores como una buena aproximación a la realidad que quieren medir.

Los datos del cuadro 2.1 se han extraído del Informe del PNUD (2002) publicado con el título *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*. En él se recogen para Ecuador, Colombia y España, además de para el primero y del último en la lista del IDH (Noruega y Sierra Leona), el IDH en 2000 y en 1975, los índices de esperanza de vida, escolaridad y PIB y el dato del PIB per cápita.

España ocupa el puesto 21 de 173 países con un IDH de 0,913, siendo el tercer país peor situado de la Unión Europea, sólo por delante de Grecia y de Portugal. Pero muy por delante de todos los países de donde llegan inmigrantes a España (con la excepción de los de la Unión Europea, Suiza y Estados Unidos). Las distancias entre España (y el resto de los Estados miembros de la Unión Europea) y esos países de origen de la inmigración son muy notables, tanto en la clasificación y como en el valor del IDH.

Colombia ocupa la posición 68 con un IDH de 0,772 que ha mejorado mucho desde 1975. Tiene un elevado índice de esperanza de vida y de escolaridad y la mayor diferencia con España se produce en el índice del PIB y en el dato del PIB per cápita; este último es 3 veces inferior al español.

La situación es similar para Ecuador. Ocupa la posición 93, con un IDH de 0,732 pero ha mejorado notablemente desde 1975. Sus índices de esperanza de vida y de escolaridad son ligeramente inferiores a los colombianos pero su índice del PIB es bastante inferior y su PIB per cápita es la mitad del colombianos y seis veces inferior al español.

Cuadro 2.1. Índice Desarrollo Humano en la UE y en los países de origen de los inmigrantes

Países	Índice Desarrollo Humano		2000				
	2000 Ranking	2000 Valor	1975	Índice esperanza de vida	Índice escolaridad	Índice PIB	PIB per cápita
Mundo		0,722	--	0,70	0,75	0,72	7.446
Noruega	(1)	0,942	0,859	0,89	0,98	0,95	29.918
Sierra Leona	(173)	0,275	--	0,23	0,33	0,27	490
Unión Europea							
España	(21)	0,913	0,819	0,89	0,97	0,88	19.472
Colombia	(68)	0,772	0,660	0,77	0,85	0,69	6.248
Ecuador	(93)	0,732	0,627	0,75	0,87	0,58	3.203

Fuente: PNUD (2001) y elaboración propia.

Según el reciente informe de la CEPAL *Balance preliminar de la economías de América Latina y el Caribe 2003*, la economía de esta zona creció un 1,5% en 2003 y para 2004 se prevé que se expandirá en un 3,5%, frente a la reducción del PIB que se produjo en 2002. Este mejor comportamiento económico de la región se vincula a la trayectoria de la economía internacional. Por primera vez desde 1997, no se proyecta un crecimiento negativo en ninguna economía latinoamericana para el próximo año. Pero el mismo informe señala que la recuperación no es suficiente aún para revertir el estancamiento de los últimos años y que el PIB por habitante es un 1,5% inferior al nivel de 1997. Después de seis años de crecimiento por habitante negativo y de mercados laborales poco activos, un 44,4% de la población (227 millones de personas) vive por debajo de la línea de pobreza. La mejoría de la actividad económica impulsó un leve aumento de la tasa de ocupación pero el desempleo se mantiene elevado, próximo al 11%.

Tanto Colombia como Ecuador viven un proceso de recuperación económica aunque sus efectos no se hayan trasladado todavía al nivel del empleo y del bienestar de la población. Para Colombia, que creció en 2002 en un 1,7% y en 2003 se estima en el 3,4%, la CEPAL se prevé un crecimiento del 3% en 2004. En el caso de Ecuador, el crecimiento en 2002 fue del 3,8%, en 2003 se estima en un 2% y para 2004 se prevé que alcance el 3%. Pueden ayudar en este proceso los altos precios del petróleo, pero también las remesas de los emigrantes (que en

Ecuador reciben el 14% de la población adulta, según el reciente informe del BID: *Remittance Senders and Receivers: Tracking the Transnational Channels*, 24-11-2003).

3. Marco jurídico de extranjería e inmigración en España

3.2. Política de extranjería y política de inmigración en España: la larga marcha

La primera intervención fuerte de las políticas públicas en España para regular la extranjería fue la *Ley Orgánica 7/1985, de 1º de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*. No es casual que esta ley se aprobara en las mismas fechas en que España firma su adhesión a las Comunidades Europeas (CE) donde entrará el 1º de enero de 1986. Esta ley se concibe desde un país con muy pocos extranjeros (sólo el 0,5% de la población en 1981) y sin perspectivas inmediatas de ir a recibir ni “necesitar” inmigrantes. Respondía a la necesidad (y a la demanda) europea de “fortalecer” la (nueva) frontera sur, era muy restrictiva y estaba centrada en cuestiones de orden público. El Defensor del Pueblo planteó un recurso de inconstitucionalidad que hizo que se tuvieran que modificar algunos de sus artículos porque iban en contra de la Constitución Española. Muchos de sus aspectos formales eran, además, de difícil ejecución.

Además, la realidad comenzó inmediatamente a desbordar los supuestos sobre los que se había elaborado la Ley 7/1985. Los cambios sociales y la misma entrada en la CE comenzaron a hacer que España apareciera en el mapa internacional como un posible país de destino de los (trabajadores) migrantes, porque el mercado de trabajo comenzó a emitir señales de demanda de trabajadores en lo que hemos calificado como la segunda etapa de la inmigración en España. Esta nueva situación condujo a que en 1990, a instancias del Parlamento, el Gobierno presentara una Comunicación al Congreso de los Diputados sobre la "Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería". Este documento terminaba con las siguientes palabras: "En la década de los noventa, España se va a consolidar como un país de inmigración, lo que nos obliga a diseñar y poner en marcha una política coherente y global de extranjería que preserve nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social, que tenga en cuenta nuestros lazos históricos y culturales y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática, una completa integración del colectivo de residentes extranjeros que eligieron como lugar de vida y de trabajo nuestro país". A partir de las grandes líneas expuestas en ese documento, el Parlamento aprobó (marzo de 1991) una "Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España". Esta disposición es de gran relevancia porque a partir de ella comenzó a formularse una política más activa de inmigración que se plasmó en una cascada de actos administrativos que ponían por primera vez las bases de una política global en materia de inmigración y de integración de los inmigrantes. Este proceso culminó con la reforma del Reglamento de aplicación de la Ley 7/1985 en 1996. Entre los principios que inspiraban este nuevo Reglamento se encontraba la mejora de la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores extranjeros como requisito esencial para su integración social introduciendo la figura del permiso de trabajo permanente y un automatismo en la renovación de los permisos. Estos cambios reglamentarios ponían de relieve las limitaciones de la Ley 7/1985 e intentaban adecuarse a la nueva realidad.

En esos años se produjeron diversas iniciativas parlamentarias para elaborar una nueva ley en esta materia. El cambio de Gobierno en 1996 (con la mayoría parlamentaria del conservador Partido Popular) no cambió –inicialmente– este clima de consenso en materia de extranjería y

en ese contexto se elabora el proyecto de lo que será la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (en adelante, LOE) (BOE, 12-1-2000) que pone el acento en la integración de los inmigrantes pero que tiene numerosas deficiencias técnico-jurídicas (Charro y Ruíz de Huidobro, 2000). En el último momento, el Gobierno retiró su apoyo al proyecto que, sin embargo, fue aprobado en el Parlamento con el voto de todos los demás grupos políticos (y con el apoyo de los sindicatos y de los ONGs que trabajan en este campo). El Ministro de Trabajo Manuel Pimentel (que había representado al Gobierno en todo el proceso de elaboración de la Ley y que había mantenido una posición coherente y pedagógica) dimite por la posición gubernamental. Y el Presidente de Gobierno promete que modificará la LOE si gana las elecciones que tendrán lugar unos meses después (véase Ruíz de Huidobro, 2000).

Este es un momento de gran importancia política porque la “inmigración” (y sus problemáticas) pasó a ser instrumentalizada por el Gobierno y algunos partidos como un arma electoral. El contraste entre los mensajes que emitía el Ministro Pimentel y los que emite el Gobierno conservador desde entonces no puede ser mayor. El Partido Popular obtiene la mayoría absoluta en las elecciones generales de 2000 y se aprueba la Ley 8/2000 (*Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, BOE, 23-12-2000). Esta ley modifica profundamente la LOE reduciendo los derechos de los inmigrantes y cambiando radicalmente su orientación. En la actualidad (diciembre de 2003) están todavía pendientes de resolver varios recursos de anticonstitucionalidad en el Tribunal Constitucional contra la Ley 8/2000.

La aprobación de la reforma de la LOE por la Ley 8/2000 obtuvo un fuerte rechazo social por parte de los sindicatos, las ONGs y los inmigrantes mismos. Los argumentos esgrimidos por el Gobierno para modificar la LOE fueron fundamentalmente cuatro: 1) evitar el “efecto llamada”; 2) luchar contra las redes de tráfico ilegal de personas; 3) cumplir con las normas comunitarias y 4) favorecer la inmigración regular. El primero de estos motivos quería ser una crítica a la Ley 4/2000 pero implicaba ignorar que la “llamada” de trabajadores se produce desde el mercado de trabajo. El segundo estaba justificado pero los instrumentos se han mostrado ineficaces porque si no hay modos suficientes de acceso legal al territorio ese se produce de modo irregular y ahí las mafias tienen el caldo de cultivo propicio para su actividad, con frecuencia, criminal. El tercer motivo pretendía justificar la reforma de la LOE en base a requerimientos comunitarios: pero ni las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere (1999), ni la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2000, ni las dos directivas relevantes en este campo aprobadas ese año (2000/43/CE contra la discriminación por origen racial o étnico y 2000/78/CE sobre igualdad de trato en el empleo) justifican los cambios introducidos; al contrario, se encuentran más próximas de los planteamientos de la Ley 4/2000. El cuarto motivo señalado es positivo, pero está por ver si realmente surten efectos los dispositivos que las leyes han puesto en marcha para que se produzcan los flujos de modo ordenado y regular.

La LOE, modificada por la Ley 8/2000, se desarrolló a través del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el *Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE, 21-7-2001). Este reglamento regula las siguientes cuestiones:

I: Régimen de entrada y salida del territorio español

✓ Puestos de entrada y salida

- ✓ Documentación y visados
- ✓ Entrada: requisitos y prohibiciones
- ✓ Salidas voluntarias y prohibición de salida
- II: Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España
 - ✓ Estancia. Prórroga de estancia
 - ✓ La situación de residencia
 - ✓ Estudiantes
 - ✓ Indocumentados
 - ✓ Registro Central de Extranjeros
 - ✓ Menores extranjeros
- III: Permiso de trabajo y regímenes especiales
 - ✓ Normas generales
 - ✓ Autorización para la realización de actividades lucrativas
 - ✓ Régimen de concesión inicial y renovación de los permisos
 - ✓ Regímenes especiales
 - ✓ Normas de procedimiento
- IV: Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador
 - ✓ Procedimiento sancionador
 - ✓ Centros de internamiento de extranjeros
 - ✓ Infracciones y sanciones en el orden social y vigilancia laboral
 - ✓ Otras infracciones y sanciones
 - ✓ Retorno, devolución y salidas obligatorias
- V: Coordinación de los órganos de la Administración General del Estado
 - ✓ Oficinas de Extranjeros
 - ✓ Los centros de migraciones

El Reglamento de extranjería ha recibido varias sentencias contrarias del Tribunal Supremo. La última y más importante ha sido una Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 que anulaba algunos artículos del Reglamento señalando que restringían derechos y que por tanto debían ser regulados por ley.

Pero el “continuo cambio” que señalaba Ruíz de Huidobro (2001) cuando se aprobó la Ley 8/2000 se ha visto ampliado en 2003 por la aprobación de dos leyes que modifican notablemente la LOE: son la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros (BOE, 30 septiembre 2003) y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE, 21 noviembre 2003). Esta segunda Ley es la que incorpora la mayor parte de los artículos del RD 864/2001 que habían sido anulados por la Sentencia del Tribunal Supremo de marzo de 2003.

Como consecuencia de la entrada en vigor de estas dos leyes hay que aprobar un nuevo Reglamento antes del 21 de mayo de 2004. A pesar de que la Ley 14/2003 ha contado con el apoyo del principal partido de la oposición, las políticas públicas en relación con los extranjeros y los inmigrantes siguen siendo objeto de vivos debates políticos, administrativos, sociales y académicos.

3.2. El acceso al trabajo en España para los extranjeros no comunitarios

En España, como en el resto de los países de la Unión Europea, existen dos regímenes diferentes de acceso a la residencia y al trabajo: el régimen comunitario y el no comunitario o general. El primero, que afecta a los ciudadanos de la Unión Europea y a sus familiares, se regula desde orientaciones comunitarias. El llamado régimen general está regulado por la LOE (con las modificaciones introducidas por las tres leyes citadas en el epígrafe anterior) y por el reglamento de aplicación (RD 864/2001) en los contenidos no modificados por los cambios legales posteriores.

Para el régimen general, la LOE establece que “los extranjeros mayores de 16 años para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, precisarán de la correspondiente autorización administrativa previa para trabajar” (LOE art. 36.1, según LO 14/2003). Es decir, que con carácter general, es preciso tener una “autorización para trabajar” que normalmente será un permiso de trabajo pero que en algunos casos puede ser una “autorización administrativa” u otros documentos que se determinen (RD 864/2001, art. 66.3). La LOE establece que “para la concesión inicial del permiso de trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo” (art. 38.1).

Los permisos de trabajo pueden ser por cuenta propia o ajena y son de distintos tipos según sean “de temporada”, ordinarios temporales (que tienen una duración determinada de uno o dos años) o permanentes (ligados a un permiso de residencia de carácter permanente tras cinco años de permisos ordinarios temporales). El recuadro 3.1. sintetiza los distintos tipos de permisos de trabajo.

Se pueden diferenciar cuatro grandes sistemas de acceder a una autorización para trabajar: 1) el contingente; 2) el régimen general; 3) los “casos especiales” y 4) los exceptuados y otros casos autorizados para trabajar sin permiso de trabajo. Los dos primeros están subordinados al examen de la “situación nacional de empleo”, sea globalmente cuando se elabora el contingente (lo que se produce unos meses antes – que pueden ser más de doce – de que se efectúe la oferta de empleo concreta), sea caso por caso cuando se hace una solicitud dentro del régimen general. Los dos últimos, sin embargo, no están sometidos al estudio e informe previo sobre la “situación nacional de empleo”.

1. El Contingente de trabajadores extranjeros: el art. 39 de la LOE (en la redacción de la LO 14/2003) establece que “el Gobierno podrá aprobar un contingente anual de trabajadores extranjeros teniendo en cuenta la situación nacional de empleo al que sólo tendrán acceso aquellos que no se hallen o residan en España” y que “En la determinación del número y características de las ofertas de empleo, el Gobierno tendrá en cuenta las propuestas que eleven las comunidades autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como un informe sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes elaborado a tal efecto por el Consejo Superior de Política de Inmigración”.

Recuadro 3.1. Síntesis de los distintos tipos de permisos de trabajo

Tipos de permisos de trabajo	Permisos de trabajo		Norma RD 864/2001	Características del permiso de trabajo
	Cuenta ajena	Cuenta propia		
<i>De temporada</i>	T		Art. 78.2	Actividades o servicios de temporada o campaña Puede limitarse actividad y ámbito geográfico Máximo: 9 meses
<i>Especial</i>	A		Art. 78.1	Actividades de duración limitada Puede limitarse actividad y ámbito geográfico Máximo: 1 año
			Art. 77	Prestaciones transnacionales de servicios Puede limitarse actividad y ámbito geográfico Máximo: 1 año con prórroga de otro año
<i>Temporales</i>	B inicial	D inicial	Art. 69	Puede limitarse actividad y ámbito geográfico Validez: 1 año
	B renovado	D renovado	Art. 69	Tras permiso B o D inicial Cualquier actividad en todo el territorio nacional Validez: 2 años
	C	E	Art. 69	Tras permiso B o D renovado Cualquier actividad en todo el territorio nacional Validez: 2 años
	F	F	Art. 76	Para trabajadores fronterizos, por c. propia o ajena Máximo: 5 años renovable
<i>3. Permanente</i>	Permanente		Art. 40 y 42	Ligado al permiso de residencia permanente tras cinco años de residencia (y permiso de trabajo): tras permiso de trabajo "C" o "E"
<i>4. Sin permiso de trabajo</i>	Excluidas LOE 4/2000		LOE, art. 2	Agentes diplomáticos Miembros organismos intergubernamentales Funcionarios organismos internacionales
	Exceptuadas		Art. 68	Técnicos invitados por Administraciones Profesores invitados Universidades Personal directivo instituciones culturales Artistas que vienen a actuar Ministros de iglesias o confesiones (inscritas) Etc.
	Otra acreditación		Art. 79	Estudiantes: excepcionalmente Con permiso residencia temporal art.41 2.d y 3 (arraigo, desplazados, etc.) Asilados Enrolados en buques Prácticas profesionales y de formación

Elaboración propia a partir de las normas jurídicas.

Al amparo de esta posibilidad en 2002 y en 2003 (y para 2004 se está preparando en la actualidad) el Gobierno ha aprobado sendos acuerdos por los que se determina el contingente anual de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario (que se publican mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio e la Presidencia: ver BOE de 12-1-2002 y de 16-1-2003, para los contingentes de 2002 y 2003, respectivamente) (sobre las cifras véase más adelante). En el contingente de 2003 se ha introducido la posibilidad de reasignar los contingentes de las diferentes provincias y ocupaciones y también de ampliarlo a través de una resolución de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones.

La LOE dice también que “Las ofertas de empleo realizadas a través del contingente se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos sin perjuicio de la posibilidad de realizar ofertas de empleo nominativas a través de este procedimiento en las condiciones que se determinen”. Pero como los empresarios pueden poner en la oferta de empleo el origen nacional de donde quieren que vengan los trabajadores migrantes, esta disposición tiene un carácter más bien declarativo. Sin embargo, una novedad introducida en la LO 14/2003 podría modificar esto, al menos parcialmente: es la posibilidad de conceder “visados para búsqueda de empleo”.

A través del contingente se pueden hacer ofertas estables, ofertas para trabajos de temporada y, desde la LO 14/2003, se pueden otorgar “visados para búsqueda de empleo”. En el contingente para 2004 el Gobierno puede introducir esta tercera categoría con carácter general puesto que en los anteriores contingentes se había llevado a cabo experimentalmente para un pequeño grupo de trabajadores migrantes para el servicio doméstico.

Desde el contingente de 2003, las ofertas de empleo estable o de temporada pueden ser genéricas o nominativas. En este último caso, una vez aceptada la oferta para el trabajador migrante extranjero su gestión es muy rápida puesto que no hay que proceder a organizar un proceso de selección. Para las ofertas de temporada el art. 89 del RD 864/2001 diseña todo un procedimiento particular de gestión.

Los “visados para búsqueda de empleo” pueden ir dirigidos, según la LO 14/2003, a hijos o nietos de español de origen. Y “asimismo, el contingente podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a determinados sectores de actividad u ocupaciones en las condiciones que se determinen”. Estos visados autorizarán a desplazarse al territorio español con la finalidad de buscar trabajo durante el período de estancia de tres meses, en los que los trabajadores migrantes podrán inscribirse en los servicios públicos de empleo. Pero transcurrido dicho plazo, si el migrante con este visado no hubiera obtenido un empleo, queda obligado a salir del territorio, incurriendo en caso contrario en una infracción grave que le impedirá obtener una nueva autorización para trabajar en el plazo de dos años.

El RD 864/2001 hace una referencia a los convenios bilaterales firmados por España en los elementos de gestión del contingente. Señala que “corresponde a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones orientar sobre los mecanismos para permitir la selección de los trabajadores en los países de origen, teniendo en cuenta, en su caso, los acuerdos internacionales suscritos en esta materia, pudiendo participar en esta selección los empresarios o sus organizaciones” (art. 65.6). Pero puede verse que no es más que una posibilidad de “orientar” las ofertas. No obliga a que se fije una parte del contingente por países ni a que se pueda obligar a las empresas a hacer esa asignación a los Estados con los que se tienen firmados acuerdos bilaterales para regular los movimientos migratorios. La posibilidad de conceder visados para la búsqueda de empleo, abrirá posibilidades nuevas puesto que en ese caso es el Gobierno el que ha de fijar el volumen de los mismos y su adscripción tanto en destino (provincial dentro de España) como en origen, señalando el país o países de donde han de venir los trabajadores migrantes.

2. El Régimen General: El art. 36.3 de la LOE establece que antes de contratar a un extranjero el empleador deberá solicitar para él la autorización administrativa para trabajar. Esa autorización es necesaria, aunque su carencia “no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle”.

Para la concesión de este permiso de trabajo inicial (que sería del tipo “B inicial”) ha de tenerse en cuenta la “situación nacional de empleo”. Para ello el RD 864/2001 establece que se ha de examinar la “insuficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional, tanto españoles como comunitarios o extranjeros autorizados para trabajar, capacitados para el desempeño de la profesión o puesto de trabajo solicitado por la empresa” (art. 70.1.1a). Pero en la práctica el dispositivo para hacer operativo el análisis sobre la “situación nacional de empleo” es el establecido en el punto siguiente del mismo artículo y no el estudio de la situación “en todo el territorio nacional”. El epígrafe b de ese artículo dice que la oferta de empleo tiene que haber sido “presentada necesariamente ante el servicio público de empleo” y que su gestión “haya concluido con resultado negativo. A este respecto, el servicio público de empleo encargado de la gestión emitirá, en un plazo máximo de quince días, certificación en la que se exprese la inexistencia de demandantes de empleo disponibles para atender la oferta”. Pero señala también que “la autoridad competente para resolver sobre el permiso de trabajo podrá sustituir la exigencia de este certificado individual por una certificación genérica del servicio público de empleo, sobre la inexistencia de trabajadores disponibles para ocupar determinados puestos de trabajo, teniendo en cuenta el resultado de la gestión de ofertas similares en los tres meses anteriores”.

3. Los casos especiales contemplados por la LOE, para los cuales no hay que examinar la “situación nacional de empleo” para la concesión de permiso de trabajo son cuando los extranjeros están en los casos preferentes (RD 864/2001, art. 71); están exentos del visado de residencia (art. 49); tienen un régimen especial como los trabajadores transfronterizos (art. 76) o las prestaciones transnacionales de servicios (art. 77); están afectados por regímenes de reciprocidad (art. 70); o han obtenido la documentación por alguno de los supuestos especiales previstos en la LOE (art. 31.4). Algunos de estos supuestos han sido parcialmente modificados por la Ley 14/2003.

3.A) Casos preferentes:

- a) Ser cónyuge o hijo de extranjero residente en España con un permiso renovado o hijo de español nacionalizado o de comunitario (siempre que éste último lleve un año residiendo en España).
- b) Ser titular de una autorización previa de trabajo cuya renovación se pretenda.
- c) Haber gozado de la condición de refugiados durante el año siguiente a la cesación del estatuto, siempre que lleven más de 5 años en España.
- d) Haber sido reconocido como apátrida y haber perdido tal condición, siempre que lleven más de 5 años en España.
- e) Tener a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española.
- f) Haber nacido y ser residente en España.
- g) Ser hijo o nieto de español de origen.
- h) Los menores extranjeros en edad laboral con permiso de residencia que sean tutelados por la entidad de protección de menores competente, para aquellas actividades que, a criterio de la mencionada entidad, favorezcan su integración social y una vez acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen.
- i) Los extranjeros titulares de un permiso de residencia que se les ha concedido porque ya lo habían tenido y no lo pudieron renovar y han permanecido en el territorio español durante los dos años anteriores o porque han acreditado una permanencia continuada en el territorio español, sin permiso de residencia, durante un mínimo de cinco años.
- j) Otros supuestos como puestos de confianza (de alta dirección), trabajadores altamente cualificados en ciertas inversiones, o trabajadores necesarios para el montaje o reparación de equipos productivos importados.
- k) Los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante cuatro años naturales, y hayan retornado a su país (introducido por la Ley 14/2003).

3.B) Los *exentos del visado de residencia* (art. 49) que son los casos siguientes:

- a) Extranjeros que no puedan aportar el visado por ser originarios de una zona en la que exista un conflicto de carácter bélico, político, étnico o de otra naturaleza, cuya magnitud impida la obtención del correspondiente visado, o en la que haya acontecido un desastre natural.
- b) Extranjeros que no pueden conseguir el visado por implicar un peligro para su seguridad o la de su familia su traslado al país del que son originarios o por carecer de vínculos personales con dicho país.
- c) Extranjeros menores de edad o incapacitados que sean hijos de españoles o de extranjeros residentes legales en España o que estén sujetos legalmente a la tutela de un ciudadano o institución españoles o de un extranjero residente legal en España.
- d) Extranjeros que sean cónyuges de español o de extranjero residente legal, nacional de un Estado parte del acuerdo sobre el EEE y se acredite la convivencia en España al menos durante un año.
- e) Extranjeros que sean cónyuges de extranjero residente legal, no nacional de un Estado miembro del EEE, se acredite la convivencia en España al menos durante un año, y que el cónyuge tenga autorización para residir al menos otro año.
- f) Extranjeros que acrediten ser ascendientes directos o tutores de un menor o incapacitado, cuando dicho menor o incapacitado sea español, resida en España y viva a sus expensas.
- g) Españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española.
- h) Extranjeros que acrediten sufrir una enfermedad o impedimento que requiera asistencia sanitaria y les imposibilite el retorno a su país para obtener el visado.
- i) Extranjeros a los que se haya concedido la cédula de inscripción que se puede conceder a los extranjeros que no tienen documentación por razones excepcionales de índole humanitaria, de interés público o por compromisos adquiridos por España.
- j) Extranjeros que hayan entrado en España con un visado de residencia válidamente expedido por las autoridades consulares españolas y no hayan podido obtener el correspondiente permiso de residencia por causas ajenas a su voluntad.
- k) Extranjeros ascendientes de ciudadano español o extranjero residente legal en España que viva a expensas de éste y reúna los requisitos necesarios para beneficiarse de la reagrupación familiar.
- l) Extranjeros cuya residencia en España sea considerada de interés público.

3.C) *Regímenes especiales*: son los trabajadores transfronterizos (art. 76) o que desarrollan su actividad en el marco de prestaciones transnacionales de servicios (art. 77).

- a) Trabajadores transfronterizos se les concede un permiso “Tipo F”, que es por cuenta propia o ajena. Son trabajadores que, residiendo en la zona fronteriza de un Estado limítrofe al que regresan diariamente, desarrollan actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español a las que estará limitado su ámbito geográfico. El permiso tiene una vigencia máxima de cinco años y es renovable.
- b) En los casos de actividades laborales en el marco de prestaciones *transnacionales* de servicios se concede un permiso de trabajo “Tipo G”. Este permiso autoriza la realización de una actividad lucrativa, en caso de desplazamiento temporal de un trabajador extranjero que dependa, mediante expresa relación laboral, de una empresa establecida en un Estado no perteneciente a la UE ni al EEE, cuando el desplazamiento se produzca por cuenta y bajo la dirección de la empresa, en ejecución de un contrato celebrado entre la misma y el destinatario de la prestación de servicios que esté establecido o que ejerza su actividad en España o cuando se trate de desplazamiento a un centro de trabajo en España de la propia empresa extranjera o de otra empresa del grupo de que forme parte.

3.D) Los trabajadores extranjeros afectados por *regímenes de reciprocidad*: La LOE establece que “en la concesión inicial de la autorización administrativa para trabajar podrán aplicarse criterios especiales para determinadas nacionalidades en función del principio de reciprocidad” (art. 36.4). Es el caso de Perú y Chile en virtud de los tratados de doble nacionalidad que tienen firmados con España (BOE 19-4-1960 para Perú y BOE 14-11-1958 para Chile).

Una reciente sentencia del Juzgado nº 2 de lo Contencioso Administrativo de Alicante obliga a conceder permiso de residencia y trabajo a los uruguayos que presenten una oferta de empleo. El fundamento jurídico es un Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad de 19 de julio 1870, ratificado en 1883, entre España y Uruguay que sigue en vigor y que reconoce el derecho de los ciudadanos de ambos países a ejercer libremente la profesión u oficio en cualquiera de los territorios nacionales (*El País*, 3 de diciembre de 2003). Como consecuencia de esta sentencia la administración laboral está estudiando la regulación que debe regir para los uruguayos (porque de hecho sigue sin aplicar el principio de reciprocidad).

3.E) Los *trabajadores documentados por alguno de los supuestos especiales previstos en la LOE*. El art. 31.3 (tras la LO 14/2003) establece que “la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado” y se les puede conceder autorización inicial para trabajar sin necesidad de examinar la situación nacional de empleo.

4. Existen algunos colectivos que están exceptuados de la obligación de tener un permiso de trabajo o que tienen una “autorización para trabajar” ligada a una situación especial. En ninguno de estos casos se tiene en cuenta la “situación nacional de empleo”.

4.A): Están exceptuadas de la obligación de obtener permiso de trabajo las personas que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias (RD 864/2001, art. 68):

- a) Técnicos, investigadores y científicos extranjeros, invitados o contratados por las administraciones públicas y los licenciados en medicina y cirugía extranjeros que realicen estudios de especialización en España.
- b) Profesores, técnicos, investigadores y científicos extranjeros invitados o contratados por una Universidad española para desarrollar tareas lectivas.
- c) Personal directivo o profesorado extranjero de instituciones culturales o docentes dependientes de otros Estados, o privadas de acreditado prestigio.
- d) Funcionarios civiles o militares de administraciones estatales extranjeras para realizar en España actividades encuadradas en un acuerdo de cooperación en el que la Administración española sea parte.
- e) Corresponsales de medios de comunicación extranjeros.
- f) Miembros de misiones científicas internacionales que realicen trabajos e investigaciones en España autorizados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- g) Los artistas que vengan a España a realizar actuaciones concretas que no supongan una actividad permanente ni continuada.
- h) Ministros, religiosos o representantes de las diferentes iglesias y confesiones.
- i) Los extranjeros que formen parte de los órganos de representación, gobierno y administración de los sindicatos homologados internacionalmente.

4.B): Se concede una “autorización para trabajar” a los extranjeros que se encuentren en las siguientes circunstancias (RD 864/2001, art. 79):

- a) Los extranjeros documentados con autorización de estancia por estudios: Estos extranjeros podrán ser excepcionalmente autorizados a realizar actividades lucrativas laborales, siempre que dichas actividades sean compatibles con la realización de los estudios y los ingresos obtenidos no tengan el carácter de recurso necesario para su sustento o estancia.
- b) Los extranjeros titulares de un permiso de residencia temporal porque llevan tres años en España y pueden acreditar una situación de arraigo o porque se les haya concedido un permiso de residencia temporal por razones humanitarias u otras previstas en el Reglamento de extranjería (Art. 41). La

autorización que se conceda permitirá el ejercicio de una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena, y podrá limitarse a una actividad y ámbito geográfico concretos.

c) Los extranjeros autorizados a permanecer en España mediante documento de solicitante de asilo. Estos extranjeros podrán ser autorizados para trabajar cuando hubieran transcurrido seis meses sin haberse resuelto su solicitud por circunstancias no imputables a los mismos. La autorización que se conceda habilitará para el ejercicio de una actividad lucrativa por cuenta ajena en una actividad y ámbito geográfico determinados.

d) Los nacionales de Estados no pertenecientes a la UE ni al EEE enrolados en buques españoles

e) Los extranjeros que realicen prácticas profesionales y de formación cuando se cumplan una serie de condiciones que fija el Reglamento.

Este es el sistema de general acceso a los permisos iniciales de trabajo que afectan a los ecuatorianos y colombianos que quieren trabajar en España.

Hasta 1995, art. 8 del “Convenio de doble nacionalidad entre el Estado Español y la República de Ecuador”, firmado en Quito el 4 de marzo de 1964 decía que “los españoles en el Ecuador y los ecuatorianos en España que no estuvieran acogidos a los beneficios que les concede este Convenio (es decir, que no hubiesen adquirido la nacionalidad del otro Estado manteniendo la de origen), continuará disfrutando de los derechos y ventajas que se otorgan en las legislaciones ecuatoriana y española respectivamente. En consecuencia, podrán especialmente: viajar y residir en los territorios respectivos, establecerse dondequiera que lo juzguen conveniente para sus intereses (...), ejercer oficios y profesiones, gozando de la protección laboral y de seguridad social (...). El ejercicio de estos derechos queda sometido a la legislación del país en que tales derechos se ejercitan”. Este artículo permitía en la práctica el libre acceso a España de los ecuatorianos (y de los españoles a Ecuador, lo que era más frecuente cuando se firmó el Convenio). Pero fue modificado por un Protocolo firmado en Quito el 25 de agosto de 1995 (que entró en vigor el 5 de julio de 2000: BOE 16-8-2000). Este protocolo mantiene la estructura del artículo 8 pero introduce la frase “un vez concedidos los permisos de residencia y de trabajo necesarios”. Con ello se vacía de contenido el artículo 8, porque lo único que garantiza es la igualdad de trato con los españoles una vez que se tienen los permisos de residencia y trabajo, pero quiebra la posibilidad de acceder legalmente al mercado laboral en situación de reciprocidad previsto en el art. 36.4 de la LOE (como el que disfrutaban actualmente los chilenos y los peruanos) y eludiendo los dispositivos de carácter general.

En el caso de Colombia es relevante la reciente sentencia del Tribunal Supremo (TS) español (Sala de lo Social) de 7 de octubre de 2003 sobre un trabajador colombiano que no tenía permiso de residencia (y, por tanto, tampoco de trabajo) en España pero que estaba trabajando como albañil en una empresa de la construcción sin haber sido dado de alta en la Seguridad Social. Sufrió un accidente de trabajo y la Seguridad Social española le denegó la incapacidad permanente derivada de accidente laboral. El TS resuelve en recurso de casación que le debe ser reconocida esa incapacidad y las prestaciones correspondientes. La argumentación se basa en que Colombia y España han ratificado los Convenios de la OIT nº 97 sobre trabajadores migrantes y el nº 19 relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo. En este último convenio no se hace distinción sobre la situación regular o irregular de los trabajadores sino que su artículo 1.1 dice que “Todo Miembro de la OIT que ratifique el presente Convenio se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Miembro que lo haya ratificado, y que fueren víctimas de accidentes de trabajo ocurridos en el territorio de aquel, a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes

de trabajo”. Con lo cual se cumple la condición de reciprocidad que exige la Ley General de la Seguridad Social española.

4. Los acuerdos bilaterales para la regulación y ordenación de flujos migratorios

4.1. Introducción: acuerdos bilaterales migratorios de España

Conviene recordar que España tiene una amplia experiencia en acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios de españoles hacia el exterior. España ha tenido acuerdos para facilitar “la migración, contratación y colocación de trabajadores españoles” con diversos países europeos como Francia (en 1932 y 1961), República Federal Alemana (1960), Bélgica (1958), Países Bajos (1961), Austria (1965), Suiza (1961). España ha firmado también entre 1948 y 1981 diversos acuerdos para facilitar el desplazamiento de españoles hacia países de América latina como con Argentina (en 1948 y 1960), República Dominicana (1956), Brasil (1960), Chile (1961), Paraguay (1965) y Venezuela (1979).

Tras la aprobación de la Ley 8/2000 que modificaba la LOE, el Consejo de Ministros, por acuerdo del 30-3-2001, aprobó un “Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración” (conocido como Programa GRECO). En él se señala que “representa la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes, partiendo de la trascendencia e importancia que este fenómeno tendrá en el futuro inmediato para España, sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea”. El Programa GRECO está en vigor durante el período 2001-2004 y la responsabilidad de coordinar, impulsar y dirigir su ejecución corresponde a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior.

El primer bloque de acciones de dicho Programa gira en torno al “Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea” y se articula en torno a cinco campos de actuación (para cada uno de los cuales se prevén distintas medidas):

1. Estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones.
2. Determinación del número de inmigrantes que anualmente necesita España, su cualificación y su tipología.
3. Ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen, mediante la firma de convenios que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio.
4. Codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes.
5. Participación de España en el diseño de la política común de inmigración, fronteras y asilo de la Unión Europea.

Dentro del campo tercero, el Programa GRECO incluye las cinco medidas siguientes:

- a) *Aprobación de los criterios para la admisión de inmigrantes, en especial con la determinación de los cupos que conformen el contingente anual.*

El Programa establece que “Se determinarán los criterios y normas que regirán la admisión de los inmigrantes en nuestro país para trabajar, residir, estudiar o permanecer. Las condiciones

de admisión vendrán determinadas por los compromisos internacionales asumidos al respecto, la normativa nacional de extranjería y las especificaciones concretas o prioridades que se fijen fruto de la realización de las medidas de las dos acciones anteriores. Anualmente, se determinará la necesidad de establecer un cupo de admisión de extranjeros nacionales de terceros Estados no residentes en España para la realización de actividades laborales. En este cupo se fijará el número y características de las ofertas laborales con indicación de sectores, actividades profesionales y, en su caso, áreas geográficas de origen”.

b) Concreción numérica de la necesidad de trabajadores de temporada o permanentes.

En este campo se señala que “Se establecerán mecanismos e instrumentos de coordinación e intercambio de información entre las autoridades administrativas competentes en materia de extranjería, las organizaciones empresariales, y sindicatos, al objeto de concretar y determinar las necesidades de oferta del mercado laboral español que no pueden ser cubiertas con nacionales ni con extranjeros residentes. Se constituirá una bolsa de ofertas de trabajo con indicación de número de puestos ofertados, sectores profesionales, cualificación necesaria, lugar geográfico en el que existe la necesidad, y condiciones de la oferta, que se actualizará permanentemente”.

c) Determinación de los países que aconsejen la negociación de Convenios sobre inmigración, y firma de los mismos con ellos.

Y aquí el GRECO señala que “Se abrirán negociaciones con aquellos países en los que sean especialmente significativos los flujos migratorios hacia España. La determinación de los países para estos Convenios se determinará por la realidad migratoria española, las relaciones de nuestro país (históricas, políticas, económicas, proximidad geográfica, etc.), y las características de los países de origen”.

d) Regulación en los Convenios de todos los aspectos referidos a la gestión de los flujos migratorios, en virtud de los compromisos adquiridos por España y el país signatario.

Y el acuerdo del Gobierno dice que “España suscribirá Convenios sobre diferentes aspectos del fenómeno migratorio. El objeto de los mismos será plural, variado y atendiendo a los objetivos y prioridades al respecto. En este sentido se recogerán aspectos sobre la contratación de trabajadores extranjeros, visados, readmisión de nacionales propios y nacionales de terceros Estados en tránsito, ayuda al codesarrollo, etc. En todos estos Convenios se determinará claramente las obligaciones y responsabilidades de las partes, y se promoverá la participación en la selección y canalización de los trabajadores extranjeros de sindicatos y empresarios de España y del país de origen”.

e) Establecimiento de mecanismos que permitan la selección y, en su caso, formación de los trabajadores extranjeros en los países de origen, para lo que es deseable contar con la aportación de los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales.

El Programa concreta esta medida diciendo que “Se establecerán procedimientos para hacer posible la ordenación del flujo de llegada de inmigrantes a nuestro país, mediante la creación de dispositivos destinados a la selección y formación de los inmigrantes en sus países. Para el efectivo cumplimiento de esta medida, una vez que estén concretadas las ofertas de empleo que han de cubrirse, se procederá a la selección de los demandantes en el país de origen y se diseñarán e implantarán programas sectoriales, en los que se proporcione la adquisición de

habilidades y conocimientos para adecuar el perfil personal de los demandantes a las ofertas de trabajo”.

En la línea señalada en este acuerdo del Consejo de Ministros la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración puso en marcha una dinámica tendente a firmar acuerdos con algunos países para regular los flujos migratorios y hacerlo de un modo global y en una lógica de cooperación entre ambos estados. A la vista del nuevo e importante flujo de ciudadanos ecuatorianos que comenzaban a llegar a España, el Gobierno español comenzó negociaciones con el Gobierno de Ecuador para firmar un convenio migratorio. Pero el primero que se firmó fue el acuerdo con Colombia el 21 de mayo de 2001. A éste han seguido los de Ecuador (29-5-2001), Marruecos (julio de 2001), República Dominicana (diciembre de 2001), Rumania (enero de 2002), Guinea Bissau (marzo de 2003), Polonia (mayo de 2002) y Bulgaria (marzo de 2003).

Los ocho acuerdos bilaterales en materia migratoria firmados por España desde el año 2001 son los siguientes:

- Colombia: “acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001 (BOE, 4-7-2001) (en vigor desde 21 de mayo de 2001).
- Ecuador: “acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001 (BOE, 10-6-2001) (Se aplica provisionalmente desde 28 de junio de 2001).
- Marruecos: “acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y Reino de Marruecos”, firmado en Madrid el 25 de julio de 2001 (BOE, 20-9-2001) (Se aplica provisionalmente desde 24 de agosto de 2001). Este pacto fue precedido por el “acuerdo administrativo” entre España y Marruecos relativo a los trabajadores de temporada (firmado por el Ministro marroquí de Desarrollo Social y el Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales en Madrid el 30 de septiembre de 1999).
- República Dominicana: “acuerdo relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios laborales”, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 2001 (BOE, 5-9-2002) (Se aplica provisionalmente desde 16 de enero de 2002).
- Rumania: “acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados”, firmado en Madrid el 23 de enero de 2002 (BOE, 3-12-2002) (En vigor desde 11 de diciembre de 2002).
- Polonia: “acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia sobre la regulación y ordenación de los flujos migratorios entre ambos Estados”, firmado en Varsovia el 21 de mayo de 2002 (BOE, 20-9-2002) (Se aplica provisionalmente desde el 20 de junio de 2002).
- Guinea Bissau: “acuerdo en materia de inmigración”, firmado en Madrid el 7 de febrero de 2003. (BOE, 27-3-2003) (Se aplica provisionalmente desde el 9 de marzo de 2003).
- Bulgaria: “acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria sobre la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados”, firmado en Sofía el 26 de marzo de 2003 (Se aplica provisionalmente desde el 27 de noviembre de 2003).

En la actualidad son más de 40 Estados los que han solicitado firmar acuerdos migratorios con España para encauzar los (actuales o posibles) flujos de migrantes. Algunos de estos son países con muchos nacionales en España como los casos de Argentina o México. Este último, por ejemplo, desea firmar un acuerdo similar al que España tiene con Ecuador. Aunque el objetivo fundamental de México es el acuerdo migratorio con los Estados Unidos, las

resistencias de la administración norteamericana, las complejidades del compromiso y el cambio de prioridades de Estados Unidos han impedido avances sustantivos. En un reciente encuentro con corresponsales extranjeros, el ministro mexicano de Asuntos Exteriores informó que su país negociará con España un acuerdo migratorio similar al suscrito con Ecuador que permita la contratación de un determinado cupo de trabajadores temporeros. Dada la situación con EE.UU., en palabras del canciller mexicano, “para México sería conveniente empezar a plantear también con otras naciones esta posibilidad, y nada más natural que hacerlo con quien tenemos una relación de siglos, como es España”. En la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2003 ya se mantuvieron contactos oficiales para tratar ese asunto y la propuesta mexicana fue acogida "favorablemente", afirmó el canciller, "y esa es la razón de mi visita a España: empezar ya a definir el esquema, las condiciones, el número de personas" (*El País*, 6-12-2003)

Conviene señalar que la firma de un convenio migratorio no garantiza que vaya a venir ningún nacional de ese país a España porque ninguno de los convenios asigna cuotas de migrantes (y es intención de las autoridades españolas que sigan sin establecerlas).

4.2. Los acuerdos migratorios de España con Colombia y Ecuador

Los acuerdos migratorios de España con Colombia y con Ecuador son los dos primeros de carácter general que España ha firmado con la intención de ordenar los flujos de inmigración. Antes sólo se había firmado un “acuerdo administrativo” entre España y Marruecos relativo a los trabajadores de temporada (firmado por el Ministro marroquí de Desarrollo Social y el Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales en Madrid el 30 de septiembre de 1999).

Aunque por parte española estos acuerdos se firmen formalmente en la estela del Programa GRECO, su proceso de gestación comenzó tras la muerte de 12 inmigrantes ecuatorianos que viajaban hacinados en una furgoneta que fue arrollada por un tren en un paso a nivel en la Comunidad Autónoma de Murcia, en la costa mediterránea española, el 3 de enero de 2001. Aquel accidente puso de manifiesto la existencia de una bolsa muy importante de ciudadanos ecuatorianos (y de otras nacionalidades) en situación irregular que sufrían situaciones de sobreexplotación tanto en el trabajo como en las condiciones de vida. Fue un auténtico aldabonazo ante la opinión pública española.

Unas semanas después de este accidente el Gobierno español ofreció regularizar la situación de los ecuatorianos que aceptaran viajar a Ecuador para obtener allí un visado y el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración viajó a Quito para proponer la firma de un convenio bilateral que ayudara a “frenar el masivo flujo migratorio de ciudadanos de un país (Ecuador) sumido en una grave crisis económica” (*El País*, 21-1-2001). Allí fue recibido con movilizaciones y protestas de los familiares de los ecuatorianos irregulares en España que exigen a sus autoridades “una posición firme e innegociable con las autoridades del Gobierno español y un pronunciamiento público e inmediato a favor de la legalización de los 150.000 ecuatorianos indocumentados que viven en España” (*Ibid.*). Durante este viaje la prensa anunciaba que “Si no hay inconvenientes de última hora, el convenio entre España y Ecuador será firmado en martes próximo (30 de enero de 2001) en la capital ecuatoriana”. Pero el hecho es que el acuerdo no se firmó hasta el 29 de mayo de 2001.

El “Programa de retorno voluntario y paulatino” puesto en marcha por el Ministerio del Interior proponía a los ecuatorianos residentes en España sin la documentación en regla que volvieran a Ecuador y que una vez allí las autoridades españolas les darían un visado para

entrar en España y poder trabajar y establecerse legalmente. La Administración española se hacía cargo de los pasajes del avión de ida y vuelta y se les aseguraba que en uno o dos meses obtendrían el visado que les permitiría poder volver a España. Los ecuatorianos debían presentar una oferta de empleo nominativa y documentación que acreditara su presencia en España. El Gobierno de Ecuador advirtió a las autoridades españolas de la dificultad de la operación porque estimaba que había unos 80.000 ecuatorianos en España en situación irregular. El Programa fue también muy criticado por asociaciones de inmigrantes, agentes sociales y partidos políticos de la oposición. A pesar de todo el Programa se puso en marcha y el 19 de febrero de 2001 salían los primeros 48 ecuatorianos hacia Quito en un vuelo regular. El 7 de marzo estaban de vuelta en España los 77 primeros ecuatorianos que regularizaron su situación por esta vía (*El País*, 7 y 8 marzo de 2001). Pese a la desconfianza y el recelo inicial con que los ecuatorianos acogieron este programa, en muy pocas semanas se apuntaron 24.884 ecuatorianos, desbordando las previsiones del Gobierno español. El coste de llevar a Ecuador y hacerlos volver a España se estimaba en 3.200 millones de pesetas (unos 20 millones de euros). El mismo día que volvieron a España los primeros ecuatorianos retornados, y tras haberse producido un cambio en la titularidad del Ministerio del Interior, el Delegado del Gobierno para la Extranjería anunció un cambio de rumbo en el Programa: ya no viajarían más ecuatorianos a Ecuador, sino que se les regularizaría sin necesidad de salir de España aunque no tuvieran una oferta de empleo firme. El resultado final de esta operación fue la regularización de 24.352 ecuatorianos, de los cuales sólo unos 3.000 tuvieron que viajar hasta Ecuador (con un coste para el Estado español de 500 millones de pesetas) (*El País*, 18 enero de 2002).

Durante este período, además del proceso de retorno temporal voluntario para obtener el visado, los ecuatorianos (como todos los inmigrantes en situación indocumentada en España) pudieron acogerse un proceso de regularización en los primeros meses del año 2000 (tras la entrada en vigor de la Ley 4/2000), a la extensión de dicho proceso por el reexamen de las solicitudes denegadas en el mismo (en los primeros meses de 2001) y al proceso extraordinario de documentación por arraigo (véase más adelante).

Durante este proceso el Gobierno colombiano pidió negociar un convenio similar al que se estaba negociando con Ecuador y este acuerdo bilateral se firmó el 21 de mayo de 2001. Aunque no está incluido en el texto del acuerdo, tras la firma del mismo el ministro español del Interior anunció que se iba a proceder a la regularización de los colombianos que “se encontraran en España sin papeles y que puedan acreditar las circunstancias de arraigo, humanitarias o familiares previstas en la Ley de Extranjería”. Aunque el ministro se refirió a los colombianos, en ese momento estaba abierto, al amparo del artículo 31.4 de la LOE (que dice que “podrá otorgarse un permiso de residencia temporal cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo, en los supuestos previstos reglamentariamente”), un proceso de carácter general para regularizar a los extranjeros en situación irregular que estuvieran en España antes del 23 de enero de 2001 y que pudieran “acreditar una situación de arraigo en España, considerando como tal: la incorporación real o potencial al mercado de trabajo, la anterior residencia regular en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles”.

Ambos acuerdos bilaterales de España con Colombia y Ecuador se firman, por tanto, en un período marcado por la redefinición de las políticas migratorias en España, por el aumento de las migraciones irregulares provenientes sobre todo de Ecuador y Colombia, por la toma de conciencia en la sociedad española del fenómeno migratorio y por algunos procesos extraordinarios de regularización. Es una fase convulsa de la inmigración, de la situación de

los inmigrantes y de la definición de las políticas de extranjería e inmigración. Ya hemos señalado que en torno al año 2000 se entra en una fase nueva del proceso de constitución de la “España inmigrante” y los acuerdos se plantean precisamente en ese momento en que hay que responder políticamente a los desafíos de un sistema migratorio cuyos cauces legales se ven desbordados por las llegadas de inmigrantes que responden a una llamada desde el mercado de trabajo en España. Los acuerdos se conciben como una de las piezas de lo que algunos responsables políticos dan en llamar “una cultura de la inmigración legal”.

La orientación y el contenido de estos dos acuerdos es muy similar (como lo es también el firmado con la República Dominicana, el otro país de América Latina que tiene firmado un acuerdo de este tipo). Un capítulo preliminar identifica a las partes firmantes y se definen los “trabajadores migrantes”; el capítulo 1 se centra sobre los procesos de comunicación de las ofertas de empleo; el capítulo 2 sobre la “Valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de los trabajadores migrantes”; el capítulo 3 sobre los “Derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes”; el capítulo 4 contiene “Disposiciones especiales sobre los trabajadores de temporada”; el capítulo 5 se refiere al “Retorno de los trabajadores migrantes”; el capítulo 6 (y último) a las “Disposiciones de aplicación y coordinación” del acuerdo. El acuerdo con Colombia tiene 18 artículos y el de Ecuador 22.

En el cuadro siguiente se esquematiza de modo comparado el contenido de ambos acuerdos.

Resumen de los acuerdos migratorios de España con Colombia y Ecuador

Colombia	Ecuador
Título: “acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”	Título: “acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”
Firmado: 21 mayo de 2001	Firmado: 29 de mayo de 2001
Publicado: BOE, 4 de julio de 2001	Publicado: BOE, 10 de junio de 2001
En vigor: desde 21 de mayo de 2001	En vigor: desde 28 de junio de 2001
Contenido	
Preámbulo ✓ Afán de reafirmación de especiales vínculos históricos y culturales ✓ Desarrollo del Tratado General de Cooperación y Amistad de 1992 ✓ Deseo de regular los flujos migratorios de forma ordenada ✓ Protección trabajadores colombianos en España ✓ Migración fenómeno social enriquecedor ✓ Respeto legislaciones nacionales y convenios internacionales ✓ Respeto derechos humanos y prevención migraciones clandestinas y explotación laboral	Preámbulo ✓ Afán de reafirmación de especiales vínculos históricos y culturales ✓ Convenio doble nacionalidad de 1994, acuerdo supresión de visados de 1963 y de Seguridad Social de 1960 ✓ Deseo de regular los flujos migratorios de forma ordenada ✓ Protección trabajadores ecuatorianos en España ✓ Migración fenómeno social enriquecedor ✓ Respeto legislaciones nacionales y convenios internacionales ✓ Respeto derechos humanos y prevención migraciones clandestinas y explotación laboral

Colombia	Ecuador
Capítulo Preliminar	
<p>Art. 1. Las autoridades competentes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Por España: Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales ✓ Por Colombia: Ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento Admvo. de Seguridad 	<p>Art. 1. Las autoridades competentes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Por España: Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales ✓ Por Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores
<p>Art. 2. Se consideran "trabajadores migrantes" a los ciudadanos colombianos autorizados a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en España</p>	<p>Art. 2. Se consideran "trabajadores migrantes" a los ciudadanos ecuatorianos autorizados a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en España</p>
Capítulo 1. Comunicación de las ofertas de empleo	
<p>Art. 3. España comunicará a Colombia a través de la Embajada en Bogotá "el número y características de las necesidades de mano de obra cualificada y no cualificada teniendo en cuenta la existencia de ofertas de empleo".</p> <p>Colombia, a través del SENA comunicará la posibilidad de satisfacer dichas ofertas con trabajadores colombianos.</p> <p>La oferta de empleo debe indicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sector y zona geográfica de actividad b) número de trabajadores a contratar c) fecha límite de selección d) duración del contrato e) informaciones sobre condiciones de trabajo, actividad y oficio, salarios, alojamiento y retribución f) fechas de llegada de trabajadores a España g) quien cubre los gastos del desplazamiento (billete aéreo y trámites administrativos) <p>Las ofertas que lleguen por otra vía serán comunicadas a las autoridades españolas</p>	<p>Art. 3. España comunicará a Ecuador a través de la Embajada en Quito "el número y características de las necesidades de mano de obra cualificada y no cualificada teniendo en cuenta la existencia de ofertas de empleo".</p> <p>Ecuador comunicará la posibilidad de satisfacer dichas ofertas con trabajadores ecuatorianos.</p> <p>La oferta de empleo debe indicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sector y zona geográfica de actividad b) número de trabajadores a contratar c) fecha límite de selección d) duración del contrato e) informaciones sobre condiciones de trabajo, actividad y oficio, salarios, alojamiento y retribución f) fechas de llegada de trabajadores a España <p>Las ofertas que lleguen por otra vía serán comunicadas a las autoridades españolas</p>
Capítulo 2. Valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de los trabajadores migrantes	
<p>Art. 4. Las autoridades españolas hacen la preselección de candidatos, pudiendo participar el empleador o su representante, a partir de la información suministrada por el SENA. Esa información tendrá como objetivo "la selección de los trabajadores más idóneos en relación con las ofertas" y la formación e información de los trabajadores.</p>	<p>Art. 4. La preselección de candidatos la hace una Comisión de selección hispano-ecuatoriana, pudiendo participar el empleador o su representante. La Comisión la forman representantes de las Partes contratantes y podrán participar como asesores, cuando ambas partes lo soliciten, representantes de agentes sociales u ONGs.</p> <p>La Comisión tiene como objetivo "la selección de los trabajadores más idóneos en relación con las ofertas" y la formación e información de los trabajadores.</p>

Colombia	Ecuador
<p>Los trabajadores seleccionados pasan un examen médico antes de la firma del contrato.</p> <p>El contrato puede ser sustituido por un "Documento análogo".</p> <p>Se entrega una copia del contrato a las autoridades colombianas</p> <p>Los visados serán tramitados con carácter de urgencia</p>	<p>Los trabajadores seleccionados pasan un examen médico antes de la firma del contrato y "en su caso, un período previo de formación".</p> <p>El contrato puede ser sustituido por un "Documento análogo".</p> <p>Se entrega una copia del contrato a las autoridades ecuatorianas.</p> <p>Los visados serán tramitados con carácter de urgencia</p>
<p>Art. 5. Las autoridades de Colombia darán las máximas facilidades para el proceso de selección.</p> <p>Los trabajadores recibirán información para llegar al destino e informes sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales.</p> <p>Las autoridades españolas les proporcionarán permisos de residencia y trabajo</p>	<p>Art. 5. Las autoridades de Ecuador y las españolas darán las máximas facilidades a la Comisión de Selección.</p> <p>Los trámites del viaje corren a cargo de los interesados.</p> <p>Los trabajadores recibirán información para llegar al destino e informes sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales.</p> <p>Las autoridades españolas les proporcionarán permisos de residencia y trabajo</p>
<p><i>Capítulo 3. Derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes</i></p>	
<p>Art. 6. Una vez concedidos los permisos, cada parte concederá a los nacionales de la otra parte facilidades para la realización de actividades lucrativas laborales por cuenta ajena.</p> <p>Los trabajadores colombianos podrán reagrupar a su familia según las normas españolas.</p>	<p>Art. 6. Una vez concedidos los permisos, cada parte concederá a los nacionales de la otra parte facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena.</p> <p>Los trabajadores ecuatorianos podrán reagrupar a su familia según las normas españolas.</p>
<p>Art. 7. La remuneración y alta en la Seguridad Social se rigen por la legislación española.</p>	<p>Art. 7. La remuneración y alta en la Seguridad Social se rigen por la legislación española.</p>
<p>Art. 8. Los trabajadores migrantes tendrán las obligaciones y beneficios de la Seguridad Social en los términos previstos en la legislación, salvo que los acuerdos internacionales sean más beneficiosos.</p>	<p>Art. 8. Los trabajadores migrantes tendrán las obligaciones y beneficios previstos en el Convenio hispano-ecuatoriano de Seguridad Social (1960 y 1974).</p>
<p>Art. 9. Las diferencias entre patronos y trabajadores se resolverán según las normas españolas y los convenios bilaterales</p>	<p>Art. 9. Las diferencias entre patronos y trabajadores se resolverán según las normas españolas y los convenios bilaterales</p>
<p><i>Capítulo 4. Disposiciones especiales sobre los trabajadores de temporada</i></p>	
<p>Art. 10. Es "trabajador temporero" el colombiano que "realiza actividad de temporada o campaña y es titular de un contrato de trabajo cuya duración esté de acuerdo con las características y el período de tiempo de las citadas campañas".</p> <p>Deberá garantizarse que estén alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas.</p>	<p>Art. 10. Es "trabajador temporero" el ecuatoriano "autorizado a entrar y salir del territorio español en el marco del presente acuerdo, en orden a la realización de actividades de temporada o campaña, y siendo titular de un contrato de trabajo cuya duración esté de acuerdo con las características y período de tiempo de las citadas campañas".</p>

Colombia	Ecuador
<p>Art. 11. La selección de temporeros se hace de acuerdo a las normas generales de este Convenio. Sus condiciones de trabajo se recogerán en el contrato y serán conforme a los Convenios colectivos y a la legislación española.</p> <p>El contrato incluye un anexo con la obligación del temporero de regresar a Colombia, debiendo presentarse ante una oficina consular española a su regreso.</p> <p>El incumplimiento de este compromiso de retorno será tenido en cuenta en eventuales solicitudes futuras.</p>	<p>Art. 11. La selección de temporeros se hace de acuerdo a las normas generales de este convenio. Sus condiciones de trabajo se recogerán en el contrato y serán conforme a los convenios colectivos y a la legislación española.</p> <p>Art. 12. Los temporeros firman antes de su contratación, un compromiso de regreso a Ecuador, debiendo presentarse ante la misma oficina consular española que les concede el visado en el plazo de un mes con el mismo pasaporte de salida (se prevén mecanismos en caso de pérdida de pasaporte).</p> <p>El incumplimiento de este compromiso de retorno "les inhabilitará para toda contratación futura en España".</p>
<p>Capítulo 5. El retorno de los trabajadores migrantes</p>	
<p>Art. 12. Las partes se comprometen a establecer "programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes colombianos a su país de origen". Para ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ favorecerán la reinserción del migrante; ✓ propiciarán desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España; ✓ promoción de PYMES; ✓ creación de empresas binacionales; ✓ formación de recursos humanos y transferencia de tecnología. 	<p>Art. 13. Las partes se comprometen a establecer "programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes colombianos a su país de origen". Para ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ favorecerán la reinserción del migrante; ✓ propiciarán desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España; ✓ promoción de PYMES; ✓ creación de empresas binacionales; ✓ formación de recursos humanos y transferencia de tecnología.
<p>Art. 13. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a sus nacionales que no cumplan los requisitos vigentes de entrada, entrada o residencia.</p> <p>Los gastos corren a cargo de la Parte requirente.</p>	<p>Art. 14. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a sus nacionales que no cumplan los requisitos vigentes de entrada, entrada o residencia.</p> <p>Los gastos corren a cargo de la Parte requirente.</p> <p>La Parte requirente se compromete "a facilitar la ida y el retorno paulatino y voluntario de las personas que se encuentren en situación irregular en su territorio, al objeto de que aquellas que lo soliciten tengan garantizado que (...) se les tramitará de forma preferente los visados de residencia y trabajo, en el menor plazo posible, con garantía de un puesto de trabajo en la Parte Contratante requirente". Este punto es válido para las solicitudes presentadas antes del 1º de marzo de 2001.</p>
	<p>Art. 15. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a los nacionales de país tercero que hayan entrado desde su territorio en el territorio de ésta o hayan permanecido de modo irregular.</p>

Colombia	Ecuador
	<p>Art. 16. Las Partes autorizarán el tránsito aeroportuario de los nacionales de terceros países cuando la admisión por parte del Estado de destino esté garantizada.</p> <p>Art. 17. Los gastos de transporte corren a cargo de la Parte requirente.</p>
Capítulo 6. Disposiciones de aplicación y coordinación del presente acuerdo	
<p>Art. 14. Las Partes fijarán conjuntamente las modalidades de aplicación del acuerdo y cooperarán y se consultarán directamente cuando sea necesario.</p> <p>Las Partes se comunicarán las autoridades encargadas de la gestión del acuerdo.</p> <p>En caso de dificultades, las consultas se cursarán por vía diplomática.</p>	<p>Art. 18. Las Partes fijarán conjuntamente las modalidades de aplicación del acuerdo y cooperarán y se consultarán directamente cuando sea necesario.</p> <p>Las Partes se comunicarán las autoridades complementarias para la gestión del acuerdo.</p> <p>En caso de dificultades, las consultas se cursarán por vía diplomática.</p>
<p>Art. 15. Ambas partes se comprometen a profundizar la cooperación bilateral en el control de los flujos migratorios y para que se respeten los derechos fundamentales de los migrantes. Esta cooperación abarca una mayor coordinación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y la violación de los derechos sociales, el fraude documental y el tráfico ilícito de seres humanos.</p>	<p>Art. 19. Ambas partes se comprometen a profundizar la cooperación bilateral en el control de los flujos migratorios y para que se respeten los derechos fundamentales de los migrantes. Esta cooperación abarca una mayor coordinación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y la violación de los derechos sociales, el fraude documental y el tráfico ilícito de seres humanos.</p>
<p>Art. 16. Las Partes propiciarán campañas de información dirigidas a potenciales inmigrantes para darles a conocer sus derechos y prevenir los riesgos de la inmigración irregular.</p>	<p>Art. 20. Las Partes propiciarán campañas de información dirigidas a potenciales inmigrantes para darles a conocer sus derechos y prevenir los riesgos de la inmigración irregular.</p>
<p>Art. 17. Se constituye un Comité Mixto de coordinación encargado de:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) seguir ejecución acuerdo; b) proponer, en su caso, su revisión; c) difundirlo; d) definir normas funcionamiento de los Comités ad hoc; e) resolver dificultades operativas; f) debatir y preparar propuestas sobre los temas migratorios. <p>El Comité mixto se reunirá alternativamente en Colombia y España a petición de cualquiera de las Partes</p> <p>Sus miembros serán designados por las autoridades de cada país.</p>	<p>Art. 21. Se constituye un Comité Mixto de coordinación encargado de:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) seguir ejecución acuerdo; b) proponer, en su caso, su revisión; c) difundirlo; d) resolver dificultades operativas; <p>El Comité mixto se reunirá alternativamente en Ecuador y España, al menos una vez al año.</p> <p>Sus miembros serán designados por las autoridades de cada país.</p>
<p>Art. 18. El acuerdo se aplicará a partir de su firma. Tendrá duración indefinida.</p> <p>Cada Parte podrá suspender el acuerdo por razones de seguridad o salud pública.</p> <p>Cada Parte podrá denunciar el acuerdo por vía diplomática.</p> <p>Firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001</p>	<p>Art. 22. El acuerdo se aplicará provisionalmente 30 días después de su firma. Tendrá duración indefinida.</p> <p>Cada Parte podrá suspender el acuerdo por razones de seguridad o salud pública.</p> <p>Cada Parte podrá denunciar el acuerdo por vía diplomática.</p> <p>Firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001</p>

Ambos acuerdos se pretenden con una visión global del proceso: preselección de trabajadores en origen, sistema de comunicación de ofertas de empleo para el destino, selección y reclutamiento de trabajadores en origen por parte de las autoridades del destino con posible participación de los empleadores o sus representantes, previsiones especiales en el caso de trabajadores de temporada, organización del desplazamiento, garantías de derechos y condiciones laborales en destino, posibilidades de reagrupación familiar, previsiones de retorno (que son obligatorias en el caso de contratos de temporada) y disposiciones de aplicación y coordinación del acuerdo.

Pero tras este esquema común para ambos acuerdos hay algunas diferencias, más allá de las formales derivadas de referencias a las estructuras administrativas de Colombia o de Ecuador o a otros pactos bilaterales de estos países con España. Hay dos partes que están más desarrolladas en el acuerdo con Ecuador. La primera es el capítulo 4 titulado “Disposiciones sobre los trabajadores de temporada”. Pero esta parte del acuerdo apenas se ha aplicado porque han sido escasas las ofertas de empleo para trabajos de temporada ofrecidas a Ecuador. La segunda es la previsión del artículo 14 por la que España se comprometía a “facilitar la ida y el retorno paulatino y voluntario de las personas que se encuentren en situación irregular en su territorio, al objeto de que aquellas que lo soliciten (antes del 1º de marzo de 2001) tengan garantizado que (...) se les tramitará de forma preferente los visados de residencia y trabajo, en el menor plazo posible, con garantía de un puesto de trabajo” en España. Esta disposición da apoyo bilateral *a posteriori* al “Programa de retorno voluntario y paulatino” puesto en marcha a finales de enero de 2001 y que en la fecha de la firma del convenio (29 de mayo de 2001) estaba ya cerrado en cuanto a los plazos de presentación de solicitudes aunque aún no había finalizado el proceso de resoluciones administrativas.

Por otra parte, aunque el art. 2 del acuerdo de Ecuador define al “trabajador migrante” como “los ciudadanos ecuatorianos autorizados a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en territorio español”, el art. 6 habla dice que “cada Parte otorgará a los nacionales de la otra facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena”, abriendo así el campo del acuerdo en un doble sentido: la posibilidad de dar “facilidades” a los españoles que quieran trabajar en Ecuador y “facilidades” a los ecuatorianos que vayan a establecerse por cuenta propia en España y a llevar a cabo actividades profesionales. Pero no se establecen dispositivos para llevar a cabo estos supuestos que no encajan bien los mecanismos generales establecidos en el acuerdo.

4.3. El funcionamiento operativo de los acuerdos

Se pueden distinguir las siguientes fases en el proceso operativo de ejecución de los convenios:

1. Una vez firmados los acuerdos, las autoridades de Colombia y Ecuador han puesto en marcha unidades especializadas para recoger las demandas de los nacionales de sus respectivos países que deseen ir a trabajar a España. Son:
 - ✓ En Colombia: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); y
 - ✓ En Ecuador: la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios (UTSTM). Esta unidad es fruto de un acuerdo (de fecha 2 de julio de 2002) del Gobierno de Ecuador con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

2. Estas unidades han puesto en marcha campañas para hacer saber en sus respectivos países la posibilidad de inscribirse en una base de datos destinada a la preselección de trabajadores que quieran ir a trabajar a España.
3. Las ofertas de empleo de carácter estable tienen el siguiente recorrido (establecido en la norma que regula el contingente anual de trabajadores estables):
 - 3.1. Una vez aprobado el contingente anual, las empresas pueden presentar ofertas genéricas (sólo incluyen las características del trabajador que desean contratar) o nominativas (es decir, que incluyen ya el nombre y los datos de la persona que quieren contratar) (en 2002 no se admitían más que ofertas genéricas). Las ofertas de empleo deben ser presentadas en las Dependencias provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales y, si son aprobadas, serán remitidas en el plazo de 15 días a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones (DGOM) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. La DGOM las remite en el plazo de 15 días, a través de la Embajada de España, al órgano encargado de la preselección según el acuerdo.
 - 3.2. Los modelos de impresos donde se transmiten las ofertas incluyen los siguientes datos:
 - ✓ Año
 - ✓ Número de oferta
 - ✓ Definición en términos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) a nivel de cuatro dígitos
 - ✓ Número de puestos ofertados
 - ✓ Requisitos de los candidatos: formación; experiencia profesional; permiso de conducir; idioma; y otros
 - ✓ Condiciones de la oferta: nombre de la empresa; lugar de la empresa; duración del contrato; fecha de incorporación; categoría; salario; jornada; y otras condiciones.
4. Las ofertas de empleo de trabajos de temporada se rigen por lo establecido en el art. 89 del RD 864/2001. Tres meses antes de comenzar la actividad de temporada, el empresario o su organización presentan a la Delegación de Gobierno la solicitud de para atender ofertas de empleo en el extranjero, acompañando una certificación del Servicio Público de Empleo (SPE) que exprese la inexistencia de demandantes que puedan cubrir dicha oferta. En el plazo de un mes el Área de Trabajo la remite a la DGOM con un informe de la Comisión Provincial. La DGOM decide sobre la contratación de trabajadores en el exterior. El Área de Trabajo lo comunica a las empresas para que envíen los contratos. Si son ofertas nominativas la DGOM pone el número de enlace para el visado y se remite al trabajador migrante para que él haga las gestiones del visado. Si son ofertas genéricas se envían a la Consejería Laboral para que los tramite; en los países con los se tiene acuerdo se procede según establezcan dichos acuerdos.
5. Las autoridades ecuatorianas (UTSTM) o colombianas (SENA) comunican a las españolas si hay trabajadores en sus listados que reúnan las características requeridas en las ofertas de empleo que han recibido.
6. La preselección de los candidatos se efectúa en Ecuador por una comisión hispano-ecuatoriana formada por representantes de las autoridades de ambos países y en la que pueden participar el empleador (con frecuencia agrupaciones empresariales de un sector en una provincia española) o sus representantes. En Colombia son las autoridades españolas que las hacen la preselección a partir de los listados proporcionados por el SENA colombiano.
7. Las autoridades ecuatorianas (UTSTM) o colombianas (SENA) convocan a los trabajadores para el proceso de selección asignándoles día y hora. Se suele convocar unas tres o cuatro personas para cada puesto de trabajo ofrecido. Las entrevistas son realizadas por autoridades españolas y empresarios con la asistencia de autoridades de Ecuador o Colombia. En la sesión de selección que comenzó el 24 de noviembre en Ecuador se

introdujo la videoconferencia para que pudieran participar en el proceso empresarios españoles desde España. Al finalizar el proceso se elaboran las listas definitivas de trabajadores seleccionados, unos con carácter principal o otros como reservas. Se levanta un acta de este proceso.

8. Los listados definitivos de los trabajadores seleccionados son remitidos a la Embajada de España y a la DGOM. Estos listados se hacen llegar a las empresas para que elaboren los contratos de trabajo.
9. Antes de la firma del contrato, el trabajadores migrantes han de pasar un examen médico.
10. A través de la Embajada de España, la UTSTM en Ecuador y el SENA en Colombia reciben los contratos y contactan con los trabajadores para que éstos los cumplimenten y soliciten el visado. La DGOM comunica las fechas de incorporación de los trabajadores a las empresas.
11. La UTSTM en Ecuador y el SENA en Colombia ayudan a los trabajadores migrantes en las gestiones de los vuelos y otras cuestiones que puedan surgir. Se les entrega documentación con una guía para trabajadores extranjeros en España.
12. Las autoridades españolas coordinan la recepción en España de los trabajadores migrantes y les proporcionan permisos de residencia y de trabajo tras las gestiones que debe realizar el empleador a la llegada del trabajador migrante.

En el caso de Colombia, cuando los trabajadores migrantes de temporada vuelven a Colombia al terminar ésta y con la finalidad de evitar los gastos que pudiera ocasionarles su presentación en la Embajada de España en Bogotá, la Dirección General de Asuntos Consulares y Comunidades colombianas en el Exterior, desplaza hasta el Aeropuerto El Dorado el equipo humano y técnico necesario para facilitar ese trámite ante la misión diplomática de España en Colombia.

En la aplicación del acuerdo con Ecuador se han concedido el “documento análogo” (de que habla el artículo 4.2 del acuerdo) a 163 trabajadores migrantes para trabajar en el servicio doméstico en 2002 y a 197 en 2003. A estos trabajadores se les han concedido un permiso de búsqueda de empleo durante tres meses. En ese plazo deben encontrar un empleo en el servicio doméstico interno. En ese período reciben formación e información sobre derechos y deberes de los extranjeros por parte de los Servicios Públicos de Empleo (de las diferentes Comunidades Autónomas como la de Madrid, Murcia, Com. Valenciana, etc.) y se ocupan de ellos diversas ONG (ACCEM, Asociación Candelita, MPDL) con el apoyo del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

5. Evaluación de los acuerdos migratorios de España con Colombia y Ecuador

5.1. Introducción: la conveniencia de evaluar los acuerdos

El ejercicio de evaluación de políticas públicas – y los acuerdos migratorios que examinamos forman parte de ese campo – es complejo. Si entendemos por “evaluación” “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social”, como señalan Rossi y Freeman (1993), esta sección sólo pretende aportar algunos elementos evaluativos pero no puede ser considerada resultado de un proceso de evaluación sistemático y profundo de los acuerdos.

La evaluación debe constituir una etapa integral de todo proceso de intervención pública (y privada). A partir de los desarrollos de Laswell y de Day, Osuna y otros (2000) nos recuerdan que el objetivo de la evaluación “se centra en valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para la planificación pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones. La concepción del análisis de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas como el intento de racionalizar la toma de decisiones políticas, aprovechando las lecciones de la experiencia”. Y tras examinar distintas concepciones metodológicas sobre la evaluación, estos autores ponen de relieve cinco aspectos comunes de todas estas concepciones de la evaluación de programas de intervención:

- ✓ La evaluación implica una recopilación sistemática de información sobre un conjunto de variables que depende de los objetivos o el campo de la misma.
- ✓ La evaluación utiliza diversos instrumentos de investigación social.
- ✓ La evaluación se realiza porque es de utilidad para el grupo que la demanda: gestores, planificadores, investigadores, etc.
- ✓ La evaluación suministra información que permite satisfacer una amplia gama de objetivos como reducir la incertidumbre sobre la marcha de los programas, facilitar la toma de decisiones, etc.
- ✓ La evaluación trata de reconciliar los intereses de los afectados por y en el programa e implicarlos en su óptima ejecución: agentes sociales, responsables políticos, gestores, beneficiarios, etc.

La evaluación debe girar en torno a tres ejes clásicos: eficacia, eficiencia e impacto. Pero en cada uno de estos campos se abren distintas perspectivas posibles nuevas de análisis en el campo que nos ocupa:

- ✓ *Eficacia* (comparando los resultados obtenidos con los esperados). Esta eficacia se puede plantear desde dos perspectivas: conformidad y pertinencia (véase Raoult y Pelosse, 1998):
 - a nivel de la *conformidad* respecto a las finalidades (expresas) que se han atribuido al dispositivo puesto en marcha: ¿Ha realizado los objetivos previstos, conforme a los procedimientos establecidos? Para la construcción de este diagnóstico de conformidad se necesita que existan indicadores y que puedan ser analizados.
 - a nivel de la *pertinencia* respecto a las necesidades que el dispositivo pretendía cubrir: ¿ha respondido a las necesidades que quería cubrir?
- ✓ *Eficiencia*, comparando los resultados obtenidos con los medios empleados: tanto la eficiencia económica (comparando los resultados con los costes) como la técnica (comparando los plazos y la calidad de los resultados).
- ✓ *Impactos* en el entorno: tanto en un sentido estricto (la influencia del dispositivo en los procesos migratorios concretos llevados a cabo) como en un sentido más amplio (por ejemplo, su impacto sobre las actitudes y las referencias de los actores en las cuestiones migratorias, tanto en los países de origen como en los de destino).

Esta sección pretende ofrecer unos primeros elementos evaluativos a partir del análisis de las informaciones estadísticas recogidas, del estudio de los procesos puestos en marcha y de las reacciones de los actores implicados en el proceso: autoridades ecuatorianas, colombianas y españolas; organizaciones patronales y sindicales españolas; organizaciones de inmigrantes ecuatorianos y colombianos en España; y algunos actores implicados en la gestión de los procesos.

Se presenta a continuación una evaluación de la eficacia de los acuerdos a partir de los datos disponibles; una valoración de los acuerdos como dispositivos institucionales para la gestión de los flujos migratorios regulares desde Ecuador y Colombia hacia España; y las posiciones de los distintos los actores ante los acuerdos y sus gestión. Luego, y de modo separado, se hacen algunas consideraciones sobre los acuerdos de España con Colombia y con Ecuador y, por último, sobre los programas de retorno voluntario.

5.2. Resultados cuantitativos de los acuerdos

Antes de firmarse los acuerdos ya había algunos procesos de contratación en origen de trabajadores migrantes fundamentalmente para trabajos de temporada. Como se recoge en el cuadro 5.1, Colombia es el primer país del que llega un primer grupo de migrantes (todos varones) con contratos de temporada. Responden a ofertas de empleo del sector agrario en la provincia de Lleida (Cataluña). Al año siguiente este proceso se amplía y son ya 176 colombianos (varones y mujeres) a los que se añaden 89 ecuatorianos y 70 rumanos. colombianos y rumanos vienen a la agricultura en Lleida y los ecuatorianos a Almería. En 2001, tras la entrada en vigor de la LOE, el volumen de trabajadores de temporada se amplía considerablemente y alcanza la cifra de 3.578. colombianos y ecuatorianos tienen un peso importante (suponen, respectivamente, el 22 y el 7% del total) y vienen básicamente, pero no exclusivamente, a la agricultura, los primeros en Tarragona, Girona y Almería y los segundos en Almería y Murcia. Este año ya aparecen otros contingentes nacionales importantes provenientes de Polonia, Marruecos, Cuba o Ucrania.

Cuadro 5.1. Trabajadores migrantes de temporada que entran en España regularmente (1999-2001)

Año	Total	Colombia	Ecuador	Otros países
1999	34	34	-	-
2000	508	176	89	243
2001	3.578	800	241	2.537

Fuente: DGOM

En mayo de 2001 se firman los dos acuerdos. En 2001 el Gobierno español no aprobó ningún contingente de trabajadores previsto en la LOE porque estaba en marcha un proceso de “documentación” por arraigo y se estaba completando el proceso de regularización de trabajadores extranjeros puesto en marcha en 2000. Además, a lo largo de los primeros meses de 2001, se estaba llevando a cabo del proceso de repatriación temporal voluntaria de ecuatorianos para su regularización en origen. En 2002, ya en vigor los acuerdos con Ecuador y Colombia, el Gobierno español aprueba el contingente para 2002 con 10.884 para cubrir puestos de trabajo de carácter estable y 21.195 puestos de carácter temporal. Las ofertas que se presentan finalmente son 4.732 estables (de las que sólo se autorizan 3.373) y 19.668 temporales (de las que se autorizan 10.520) (véase cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Resumen del contingente 2002

	Estables	De temporada	Total
Contingente definido	10.884	21.195	32.079
Solicitudes presentadas	4.732	19.668	24.400
Autorizadas	3.394	10.520	13.914
De las autorizadas			
Colombia	585	547	1.132
Ecuador	758	180	938
Proporción que representan respecto al total de autorizadas			
Colombia	17,2	5,2	8,1
Ecuador	22,3	1,7	6,7

Fuente: DGOM y elaboración propia.

Los 585 trabajadores migrantes que van a España desde Colombia con una oferta estable suponen el 17% de las ofertas estables totales y los 758 ecuatorianos el 22%. A ellos se añaden los 547 colombianos con ofertas temporales (que suponen el 5% del total) y los 180 ecuatorianos (menos del 2% del total). Los contratos temporales de Colombia fueron 28 de “tipo A” (para actividades de duración limitada con una limitación de ámbito geográfico y una duración máxima de 1 año) y 519 de “tipo T” (para actividades o servicios de temporada o campaña, con un límite geográfico y una duración máxima de 9 meses). En el caso de Ecuador fueron 1 contrato de “tipo A” y 179 de “tipo T”.

El contingente de 2003 aprobó un cupo inicial de 34.157 puestos, de los cuales 10.575 eran estables y 23.582 de temporada. Casi 10.000 de estos últimos estaban reservados para trabajadores que ya habían tenido un permiso de tipo “T” en año anterior. Como en 2002, las ofertas presentadas fueron relativamente reducidas en los puestos de trabajo de carácter estable y este año superan el cupo en el caso de las temporales. Se aprobaron 3.490 estables y 21.498 temporales (véase cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Resumen del contingente 2003

	Estables	De temporada	Total
Contingente definido	10.575	23.582	34.157
Solicitudes presentadas	4.511	23.846	28.357
Autorizadas	3.490	21.498	24.988
De las autorizadas			
Colombia	400	1.531	1.931
Ecuador	434	49	483
Proporción que representan respecto al total de autorizadas			
Colombia	11,5	7,1	7,7
Ecuador	12,4	0,2	1,9

Fuente: DGOM y elaboración propia (datos provisionales)

El contingente de 2003 permite hacer ofertas de empleo nominativas. Del total de las estables autorizadas el 13,3% han sido nominativas y del total de temporada autorizadas lo han sido el 43,9% (la mayor parte, probablemente, a nombre de los trabajadores que ya estuvieron en determinadas empresas a través del contingente de 2002) (véase cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. Ofertas nominativas y genéricas para Colombia y Ecuador. 2003

	Estables			De temporada			Total		
	Nom.	Genér.	Total	Nom.	Genér.	Total	Nom.	Genér.	Total
Cifras absolutas									
Colombia	14	386	400	1.511	20	1.531	1.525	406	1.931
Ecuador	5	429	434	49	0	49	54	429	483
Distribución relativa									
Colombia	3,5	96,5	100,0	98,7	1,3	100,0	79,0	21,0	100,0
Ecuador	1,2	98,8	100,0	100,0	0	100,0	11,2	88,8	100,0

Fuente: DGOM y elaboración propia

Como puede verse en los datos recogidos en los cuadros 5.2 y 5.3, Colombia y Ecuador tienen menos ofertas estables en 2003 que en 2002; en temporales mientras que Colombia ve aumentar considerablemente el número de ofertas (que pasan de 547 en 2002 a 1.531 en 2003), Ecuador las ve reducirse de las 180 de 2002 a las 49 de 2003. Ambos países pierden peso en las ofertas estables y en las temporales lo gana Colombia y pierde mucho Ecuador.

Los trabajadores migrantes de Colombia que llegan con una oferta de empleo estable en el contingente de 2002 se concentran en la Comunidad de Madrid, la mayoría (265) en el sector Hostelería, un grupo muy importante (106) en el sector de Artes gráficas y otro (52) en el de Comercio. En 2003 la Hostelería de Madrid sigue siendo el primer gran grupo (con 316) seguido del Comercio en Madrid y Barcelona. En 2003 hay un número pequeño de ofertas de otros sectores (como Construcción, Ganadero, Agrario o Metalmeccánico) en distintas provincias españolas.

La mayor parte de estas ofertas de empleo son de grandes empresas. Por ejemplo una sola empresa del sector de la Hostelería ha hecho más de 560 ofertas a colombianos en 2002-2003 y a un número muy importante a ecuatorianos en ese mismo período. Otras grandes empresas son las que presentan la mayor parte de las ofertas dentro del contingente.

A pesar de que el período de aplicación de los acuerdos sea sólo de dos años, lo cual es un corto plazo de tiempo para juzgar tendencias posibles del mercado laboral y de las ofertas de empleo que se hacen a Colombia y Ecuador, a partir de los datos expuestos se puede afirmar que tanto Colombia como Ecuador han visto disminuir el volumen de ofertas estables entre 2003 y 2002 y que sólo Colombia ha visto aumentar las ofertas de temporada en 2003. Ambos países han visto disminuir su parte proporcional en el contingente anual efectivo estable.

La evolución en los próximos años dependerá de cómo evolucionen las ofertas de los empresarios dirigidas a esos países y esto depende en parte de los “estereotipos” que los empresarios (y la sociedad de acogida) van construyendo sobre los trabajadores de esos países, de los costes que tengan los desplazamientos en el caso de los trabajadores temporales y del funcionamiento administrativo de la gestión de los acuerdos y del contingente.

Con carácter más general cabe hacer algunas consideraciones sobre los datos estadísticos en este campo:

1. Comenzando por la poca transparencia de los mismos. No existen memorias públicas que los recojan con regularidad y que den a conocer los resultados de los acuerdos y de los contingentes anuales y que permitan hacer su seguimiento y evaluación.

2. No se publican con regularidad estadísticas de los flujos de entradas regulares o de los flujos de autorizaciones iniciales de residencia por sus distintos motivos que permitan comparar las entradas del contingente con ese flujo general. Esto permitiría señalar que los flujos del contingente suponen sólo una pequeña parte de las autorizaciones de residencia que se efectúan cada año.
3. No hay estadísticas de flujos de salida y del carácter de estas salidas de trabajadores migrantes, lo que dificulta la comprensión completa del fenómeno migratorio.

5.4. Los acuerdos como dispositivos institucionales para la gestión de los procesos migratorios regulares

La firma y puesta en marcha de los acuerdos bilaterales para la regulación de las migraciones a partir de 2001, comenzando por Colombia y Ecuador (tras el antecedente del “acuerdo administrativo” con Marruecos de 1999), significa, desde el punto de vista de la Administración española, un punto de inflexión en los modos de acceso al territorio y en el modo de producirse los flujos. Los acuerdos, conjuntamente con el contingente, se planteaban contra la inercia de la inmigración irregular tanto de Colombia y Ecuador como de otros países, fueran signatarios o no de acuerdos bilaterales. Los acuerdos implican una cooperación entre los Estados y una posición activa de ambas partes en la gestión regular de los flujos migratorios. Su gestión supone, además, contactos frecuentes entre ambas administraciones.

Pero estos acuerdos se han producido en un momento convulso de la inmigración, cuando había en marcha procesos de regularización y en una fase de confrontación social y política en torno a las políticas de extranjería e inmigración. En el caso de Ecuador, el acuerdo se negocia mientras está en marcha el proceso de retorno voluntario para regularizarse en origen que finalmente se suspende pero que permite conceder autorizaciones iniciales de residencia a cerca de 24.000 ecuatorianos. Conviene recordar que este proceso se produce tras un accidente en el que mueren 12 ecuatorianos y que impacta fuertemente en la opinión pública española.

a) Funcionamiento formal de los acuerdos: una valoración mirando hacia dentro

Los acuerdos están siendo capaces de gestionar las colocaciones de los trabajadores migrantes. Pero sólo – valga la redundancia – de las colocaciones que gestionan, porque hay una parte muy notable del “mercado laboral migratorio” que queda fuera de estos mecanismos.

Como todo proceso de colocación, los dispositivos puestos en marcha han de gestionar tres aspectos:

- las ofertas de empleo que los empresarios españoles asignan a Colombia y Ecuador;
- las demandas de los trabajadores colombianos o ecuatorianos que se inscriben para trabajar en el extranjero o específicamente para trabajar en el España;
- la selección de trabajadores migrantes que se adecuen a las características de las ofertas presentadas.

Las comisiones de selección se reúnen cada vez que hay un conjunto de ofertas y que hay que seleccionar a cierto número de trabajadores migrantes. Este proceso, así como los pasos siguientes de comunicación a trabajadores migrantes, a empresarios españoles y a las distintas unidades de ambas administraciones, han encontrado un buen encaje administrativo y funciona sin demasiadas disonancias.

A lo largo de los dos últimos años las dos partes de los acuerdos han ido agilizando la gestión. Desde la parte española por dos vías: en primer lugar, reforzando el personal de los Consulados y Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales, reformando el funcionamiento de estas últimas (mediante Real Decreto de 24 de julio de 2003 se incluyen entre las funciones de estas Consejerías “colaborar activamente en el desarrollo de los acuerdos migratorios”) y creando nuevas Consejerías (como en Varsovia). Y por otra, introduciendo elementos de flexibilidad en la gestión de las ofertas a través del contingente. En el contingente de 2003 se han introducido algunas modificaciones respecto al de 2002: se han acortado algunos plazos de gestión, se han permitido la presentación de ofertas nominativas (como existe también en la gestión de las ofertas en los servicios públicos de empleo en España), se ha abierto la posibilidad de reasignar el contingente entre provincias o incluso de ampliarlo mediante resolución de la Dirección General de Ordenación de Migraciones.

Sin embargo, hay plazos y procedimientos que algunos interlocutores discuten como la necesidad de señalar con tres meses de antelación las necesidades de trabajadores migrantes en el caso de las ofertas de temporada ya que es difícil ser capaz de prever tales necesidades. También se señala que el informe del Servicio Público de Empleo sobre la situación del mercado laboral en la zona en ese sector/ocupación tres meses antes de iniciarse una campaña agrícola, por ejemplo, puede no reflejar adecuadamente la situación del mercado a la hora de comenzar la campaña tres meses después (porque los trabajadores agrarios recorren diversas campañas agrícolas y se van desplazando de unas a otras).

Las organizaciones de inmigrantes en España y las organizaciones sindicales españolas señalan la opacidad de los procesos de preselección por parte de la UTSTM o del SENA y de selección y contratación en origen por parte de las autoridades o empresarios españoles. No hay participación sindical en estos procesos, a pesar de que el Programa GRECO señala que “se promoverá la participación en la selección y canalización de los trabajadores extranjeros de sindicatos y empresarios de España y del país de origen”.

Las comisiones mixtas de ambos acuerdos, que son las responsables de la evaluación de los mismos, sólo se han reunido una vez desde mayo de 2001. En el caso del de Colombia y España esto no supone un incumplimiento del acuerdo puesto que éste dice que se reunirá “a petición de cualquiera de las partes” y, además, se ha constituido una comisión de seguimiento para la ejecución del acuerdo. Pero en el caso del de Ecuador y España, el acuerdo dice que la comisión mixta se reunirá “al menos una vez al año”.

En los acuerdos hay otros aspectos no relacionados directamente con la gestión de la colocación o selección de los trabajadores migrantes. A pesar del énfasis que los textos firmados ponen en esos temas, algunos de ellos no han tenido ningún desarrollo o éste ha sido escaso:

- Formación en origen: en la que insisten las organizaciones patronales, la administración española señala la dificultad de ponerla en marcha y los sindicatos demandan que sea una formación homologable en España.
- Información e informes para los trabajadores migrantes: campo en el que sí se han llevado a cabo actividades e incluso alguna campaña por parte de las autoridades de los países de origen y algunos folletos elaborados por sindicatos españoles pero donde parece que es necesario y no muy complejo desarrollar más lo que apuntan los acuerdos. La administración española puede estar preparando una campaña informativa en Ecuador.
- Retorno voluntario favoreciendo la reinserción del migrante, propiciando el desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España: En este campo no parece haberse hechos avances dignos de mención, salvo los proyectos de retorno voluntario que se examinan en el último epígrafe de esta sección.
- Promoción de PYMES, creación de empresas binacionales y formación de recursos humanos y transferencia de tecnología: No ha habido actividades en estos campos en ninguno de los dos acuerdos

b) *Expectativas y realidad de los acuerdos: una valoración mirando hacia fuera*

La firma de los acuerdos bilaterales para regular los movimientos migratorios que España ha firmado con diversos países no garantiza ni un número de ofertas de empleo (sean estables sean temporales) ni una proporción del contingente anual de trabajadores migrantes. Por otra parte, el contingente anual no establece preferencias reales para los países con los que España tiene firmados acuerdos ni excluye a los que no los tienen. El modelo funciona con un esquema de “competencia entre Estados” donde la decisión final del destino de las ofertas depende de las empresas que las presentan. Y el volumen de las mismas, en gran medida también: aunque el Gobierno fija unas magnitudes del contingente anual (para estables y para trabajos de temporada), el volumen real final depende de que se presenten ofertas de empleo por parte de las empresas. Desde 2003 existe además un dispositivo que permite aprobar ofertas de empleo por encima del contingente inicialmente previsto.

Aunque este esquema sea claro en la letra de los acuerdos y en las normas que regulan el contingente, como señalan fuentes sindicales, los acuerdos se han “vendido” o al menos las partes firmantes ecuatorianas y colombianas lo han percibido como una posibilidad de que les fuera asignado una parte del contingente. Las recientes declaraciones de responsables mejicanos que quieren firmar un acuerdo migratorio con España vuelven a reintroducir ese equívoco al hablar de “definir ... el número de personas” que podrían beneficiarse del posible acuerdo.

A pesar de que en algunos organismos españoles se señale que “los países que más beneficios obtienen (de los procesos de regulación de los flujos como son los acuerdos y el contingente) son las que ya tienen firmados acuerdos”, esto depende completamente de hacia donde se dirijan las ofertas de empleo de las empresas. Y en 2002-2003 Ecuador y Colombia no son los países que más ofertas han recibido, aunque sean los primeros que firmaron los acuerdos migratorios. Otros países como Rumania o Polonia (que firmaron acuerdos en 2002) han recibido muchas más ofertas, sobre todo de carácter temporal. Los empresarios pueden preferir de estos países por la diferencia de los precios de los billetes del transporte de los trabajadores migrantes de temporada. Pero puede haber también otro tipo de razones como su próxima incorporación a la Unión Europea que puede hacer a los trabajadores menos propensos a quedarse en territorio español al finalizar trabajos de temporada o por las

facilidades que van a encontrar para tener una autorización de residencia inicial estable tras cuatro años de permisos temporales (según la reciente modificación de la LOE por la LO 14/2003, art. 1.18).

Esta misma Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reforma la LOE, señala que “las ofertas de empleo realizadas a través del contingente se orientarán preferentemente hacia los países con los que España hay firmado acuerdos sobre regulación de flujos sin perjuicio de la posibilidad de realizar ofertas de empleo nominativas a través de este procedimiento en las condiciones que se determinen” (LOE, art. 39.6). Y establece también que “las ofertas de empleo de temporada se orientarán preferentemente hacia los países con los que España hay firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios” (LOE, art. 42.4). Pero disposiciones de este tipo quedan condicionadas a decisiones empresariales porque en los impresos oficiales para presentar ofertas de empleo (tanto para estables como de temporada) el empresario puede hacer constar en una Casilla el “País que se propone para la selección o contratación” y el impreso enumera los siguientes “Colombia, Ecuador, Marruecos, Polonia, Rep. Dominicana, Rumania, Otros”.

En resumen, aunque los acuerdos o la Ley (14/2003, de 20 de noviembre) establezcan que los países que tienen firmados acuerdos tienen preferencia para recibir las ofertas de empleo para trabajadores migrantes y aunque las autoridades españolas hayan podido dar a entender que así ocurriría o las autoridades de los otros países han entendido que se produciría esa prioridad, las ofertas van encaminadas a donde decidan las empresas que las presentan.

Y esta situación puede producir cierta sensación de frustración cuando se ha esperado que la firma de los acuerdos sirviera para producir un número mayor de ofertas o para encauzar a los países firmantes una proporción mayor de las ofertas que se han aprobado en el contingente.

5.4. Los interlocutores sociales ante los acuerdos y la gestión de los mismos

Los principales actores de los acuerdos, aparte de los trabajadores migrantes mismos (a los que no se ha entrevistado para este informe), son las dos administraciones firmantes, los empresarios y organizaciones empresariales españolas y los sindicatos de ambas partes (aunque para este estudio sólo se han tenido contactos con sindicatos españoles).

La Administración central española se manifiesta satisfecha con el funcionamiento de los acuerdos y del contingente. Pero el juicio que emite se limita a los aspectos de funcionamiento material de los mismos en los procesos de selección de trabajadores migrantes que pueden llegar a España por los cauces legales establecidos. Se es consciente de la necesidad de agilizar algunos procedimientos y de flexibilizar los mecanismos como se ha hecho con el contingente de 2003 respecto al de 2002 y como se va haciendo con la redefinición de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales para que tengan formalmente competencias en este campo o con la mejora de las dotaciones de plantilla en Consulados o Consejerías de Trabajo.

Las Administraciones de Colombia y Ecuador, países de origen de los trabajadores migrantes, se mueven entre la satisfacción por la firma de los acuerdos y por el procedimiento de llegada a España de algunos trabajadores y la conciencia de la limitación de los cauces que los

acuerdos han abierto de hecho para sus conciudadanos. En algunos casos se manifiesta la sorpresa ante la poca efectividad de la prioridad que se dice que ha de darse a los países firmantes de los acuerdos y en otros se plantea más activamente la conveniencia de promocionar su país y a las candidaturas de trabajadores migrantes procedentes de sus países ante los empresarios españoles, conscientes de que es la decisión de estos últimos la que puede hacer que lleguen más ofertas de empleo a Colombia o Ecuador. Se advierte en ocasiones la dificultad de que esto se produzca por el hecho de que los empresarios que desean contratar quieren hacerlo con cierta premura (y en ese caso los procedimientos establecidos son excesivamente largos) y/o de que se encuentran con una numerosa oferta de trabajadores indocumentados que están ya en España y a los que pueden “contratar”, aun con el riesgo de ser sancionados por la Inspección de trabajo. Este volumen de indocumentados, junto al hecho de que pueden ser presentados por algún compatriota que ya trabaja con el empresario, son elementos que traban radicalmente el correcto funcionamiento de los acuerdos y del contingente.

Para la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), los acuerdos y el contingente son dispositivos útiles que acostumbra a los empleadores a que acudan a vías legales para la contratación de trabajadores: que si van a los Servicios Públicos de Empleo y no hay trabajadores disponibles en España existen formalmente cauces para contratar legalmente en el extranjero. Reconoce, sin embargo, que hay una dualidad en el mercado en este campo porque es muy distinta la situación de las pequeñas y de las grandes empresas. Éstas lo tienen más fácil y pueden aprovechar, como hacen de hecho, los dispositivos del contingente para seleccionar personal porque hacen tienen procesos de selección propios; pero las pequeñas empresas no tienen posibilidades reales de utilizar el contingente porque “no tienen gestión”, no pueden viajar para seleccionar y no son capaces de prever las necesidades con antelación. Por eso, sobre todo a estas empresas hay que darles una sistema ágil y fiable. Para la CEOE no hay que obsesionarse con las cifras del contingente ni con el volumen de ofertas de empleo que se presentan porque responden a realidades complejas del mercado laboral actual en España. CEOE, naturalmente, está a favor de que los empresarios decidan (y lo pongan en el impreso de la oferta de empleo) el país de donde quieren que vengan los inmigrantes y de que haya la posibilidad de hacer ofertas de empleo nominativas (como ocurren en el contingente desde 2003). Respecto a la posibilidad de conceder “visados de búsqueda de empleo” que se ha introducido en la Ley 14/2003, CEOE señala los problemas que pueden derivarse de la necesidad de alojar a estos trabajadores hasta que encuentren trabajo ya que las organizaciones empresariales sólo quieren hacer la mediación laboral y no ocuparse de otras funciones.

Los sindicatos españoles aceptan también los acuerdos y los contingentes aunque dudan de la eficacia de los mismos. Respecto a los segundos, por ejemplo, la Unión General de Trabajadores (UGT) señala que para la elaboración de la propuesta del volumen y características de las ofertas que hacen la comisiones provinciales se podría partir de las ofertas sin cubrir en los diferentes SPE y no, como se hace en la actualidad, de las peticiones de las organizaciones empresariales que siempre solicitan un volumen alto de trabajadores extracomunitarios. UGT está en contra de la libre elección del país por parte del empresario que hace la oferta de trabajo y pone de relieve la escasa “gestión de la oferta de empleo” que hacen los SPE y que las ofertas de empleos estables hay que hacerlas con demasiada antelación respecto a la fecha de incorporación de trabajadores, lo que dificulta el uso del contingente sobre todo para las pequeñas empresas. UGT señala también la necesidad de incrementar el control administrativo y sindical sobre las ofertas y los contratos laborales que se efectúan por esta vía; que los trabajadores migrantes tengan una oficina de empleo de

referencia por si en el período en que están en España tienen un problema contractual o pierden el contrato laboral con el que llegaron; que se dé información sobre estos contratos a las comisiones provinciales y que se potencien las medidas de prevención de riesgos laborales porque los trabajadores sufren más accidentes de trabajo que los españoles. En esta dirección UGT apunta que no es suficiente elaborar y repartir folletos sobre riesgos laborales por sectores sino que se debe llegar al nivel de la empresa y según los puestos de trabajo, tal como establece la ley de riesgos laborales en vigor en España.

Otro problema que plantean los sindicatos españoles es la relación entre el (no funcionamiento del) contingente y la bolsa de inmigrantes en situación irregular que hay en España. Por ejemplo, en el proceso de discusión del contingente para el año 2004, los sindicatos de la Comunidad de Madrid han puesto de relieve que el empresariado “no está realmente comprometido con el contingente (porque) plantean una necesidad de mano de obra, pero luego, en realidad, muchos de esos puestos no se cubren con el contingente sino con los 200.000 indocumentados que hay en la región o con los 130.000 inmigrantes que pese a tener permiso de residencia, no son dados de alta en la Seguridad Social”. Por eso el contingente “no acabará de cuajar mientras no se den soluciones a la enorme bolsa de irregulares que viven en la región” (UGT-Madrid). “Los empresarios suscriben cada año menos contratos por este sistema (del contingente) porque resulta engorroso y tienen aquí ya a centenares de miles de irregulares dispuestos a trabajar” (CCOO-Madrid) (*El país*, 16-12-2003).

La UGT está en contra del “visado para búsqueda de empleo” que ha introducido con la LO 14/2003 porque estima que puede producir una nueva bolsa de irregulares ya que si no encuentran trabajo en tres meses “el extranjero quedará obligado a salir del territorio”. Pero también porque hay que resolver algunas cuestiones: ¿Van a tener preferencia para colocarse en los SPE sobre otros demandantes de empleo (españoles o no) que están inscritos con anterioridad? ¿Quién acoge a estos trabajadores migrantes durante esos tres meses de búsqueda de empleo?. Se corre el peligro de que se produzca una degradación de las condiciones de trabajo (comenzando por las suyas y luego las generales) dada la necesidad absoluta que estos migrantes tienen de encontrar un empleo en esos tres meses. Y para el sindicato no es suficiente pretender legitimar esta situación en base a que sus empleos (y sus condiciones de vida) son mejores que los que tenían en sus países de origen. El problema deriva de que con frecuencia el foco de atención se pone sólo en la entrada y, sin embargo, no hay que olvidar la situación actual del mercado de trabajo y los problemas de inserción en el mismo y en la sociedad que han de abordar los inmigrantes en España.

El sindicato UGT ha editado un folleto “*Si eres de Colombia te interesa saber que...*” y otro similar titulado “*Si eres de Ecuador te interesa saber que...*” orientado a los colombianos o ecuatorianos interesados en ir a España con contratos de temporada donde explica los procedimientos y algunos derechos de los trabajadores migrantes. Además, este sindicato español ha establecido un acuerdo (a través del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo - ISCOD) con una organización sindical ecuatoriana y ha abierto una oficina de atención a los trabajadores migrantes en Quito

Asociaciones de inmigrantes colombianos y ecuatorianos en España apuntan sobre todo la falta de transparencia de los procesos de preselección y de selección de los trabajadores migrantes, los cambios entre la oferta de empleo inicialmente presentada y el contrato de trabajo que se pasa a la firma del trabajador migrante, la falta de orientaciones a éstos sobre

aspectos importantes de su vida en España como es el alojamiento y el incumplimiento de algunos aspectos recogidos en los convenios colectivos o en los contratos de trabajo. Se señalan también problemas de clientelismo y algún problema de corrupción en la gestión de estos flujos migratorios. Estas asociaciones señalan que el permiso de búsqueda de empleo por tres meses para el servicio doméstico ha provocado en algunos casos la aceptación de empleos en malas condiciones de trabajo y con salarios inferiores a la media del sector. Critican, además, una concepción de la migración que no ha tenido en cuenta la posibilidad de contribuir al codesarrollo desde las migraciones, seleccionando los trabajadores migrantes preferentemente en algunas colectividades donde se plantearan auténticos proyectos de desarrollo comunitario y donde las remesas de los emigrantes pudieran ser palancas de promoción social y de empleo.

5.5. El acuerdo entre Colombia y España

La firma del acuerdo entre Colombia y España fue precedida por una cooperación técnica importante y la negociación del mismo entre las partes fue muy rápida.

Las autoridades colombianas reconocen la necesidad de ordenar los flujos migratorios y están satisfechas del funcionamiento general del acuerdo. Pero buscan perfeccionarlo más sobre todo para dar agilidad a los trámites administrativos. Otra preocupación activa de las autoridades colombianas es lograr atraer más ofertas de empresarios españoles para trabajadores migrantes colombianos. Destacan la importancia del papel del SENA en la preselección de los trabajadores migrantes sobre los que previamente se han inscrito en un registro. En el campo de la formación reconocen que todavía no se imparte formación específica, pero se está pensando en ello. Por ejemplo, un importante grupo empresarial español del sector de la hostelería, que tanto en 2002 como en 2003 ha traído un importante grupo de trabajadores colombianos a España, trata de establecer un acuerdo con el SENA para que los trabajadores migrantes que vienen a trabajar a dicho grupo puedan recibir una formación específica en Colombia antes de venir a España. Estas autoridades son favorables al incremento de retornos voluntarios. Reconocen que se ha avanzado poco en la información e informes que se deben dar a los trabajadores migrantes.

El comité mixto de coordinación sólo ha celebrado una reunión. Pero esto no es ningún incumplimiento del acuerdo ya que éste señala que se reunirá “a petición de cualquiera de las partes”. Las autoridades colombianas prevén solicitar próximamente otra reunión de este Comité. En aquella reunión se decidió la constitución de un comité *ad hoc* de seguimiento del acuerdo compuesto por las autoridades competentes colombianas y funcionarios del Consulado y la Consejería Laboral de la Embajada de España en Colombia.

Las autoridades colombianas se han interesado por reducir los costes que han de afrontar los trabajadores migrantes que se desplazan a España. Y en esa dirección señalan los logros siguientes:

- Exención de la Tasa aeroportuaria internacional: se ha acordado con Aeronáutica Civil (el 11 de enero de 2002) que los trabajadores migrantes (hasta la fecha 1.800) no paguen esta tasa.
- Reducción del costo del examen médico pre-ocupacional: se ha acordado con el Seguro Social-ISS un examen médico riguroso que incluye una evaluación de la aptitud física del

candidato para el desempeño de la labor específica para la que ha sido seleccionado y que es un 58% más barato que el existente anteriormente.

- Certificado de antecedentes penales: mediante un acuerdo con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) se ha agilizado la expedición de este documento porque para este trámite se convoca a grupos de candidatos y se les presta el servicio *in situ*.
- Descuentos en los billetes aéreos: a través de un acuerdo con la OIM (de fecha 24 de octubre de 2002) se puede conceder al trabajador migrantes descuentos en los billetes aéreos de hasta un 60% a través de los convenios que la OIM tiene firmados con distintas aerolíneas.
- Recepción de los trabajadores migrantes: con la finalidad de evitar los gastos que pudiera ocasionarles su presentación en la Embajada de España en Bogotá, la Dirección General de Asuntos Consulares y Comunidades colombianas en el Exterior, desplaza hasta el Aeropuerto El Dorado el equipo humano y técnico necesario para facilitar ese trámite ante la misión diplomática de España en Colombia.

Fuera de los cauces del contingente y del acuerdo, la *Unió de Pagesos* de Cataluña viene haciendo a Colombia ofertas de trabajo de temporada para la recogida de la fruta desde 1999. Desde esa fecha se han desplazado los siguientes números de trabajadores colombianos (según fuentes de la Embajada de Colombia en Madrid): 33 en 1999; 195 en 2000; 300 en 2001; 800 en 2002 y 584 (datos sin cerrar el año) en 2003. Pero los desplazamientos de estos trabajadores se hacen al margen del acuerdo y los visados se gestionan directamente con el Consulado de España en Bogotá. En todo el proceso colaboran las autoridades colombianas.

La opinión de la CEOE sobre el funcionamiento del acuerdo con Colombia es muy positiva porque considera que el SENA funciona bien y ágilmente ya que cuenta con una buena base de datos donde tiene inscritos a desempleados y otros trabajadores colombianos que quieren trabajar fuera de Colombia, imparte formación y es transparente.

Es importante señalar que la entrada en vigor de la obligación de tener un visado desde el 1º de enero de 2001 ha reducido considerablemente el flujo de llegada de colombianos a España. Esto se observa, por ejemplo, según el Ministerio del Interior español, por la reducción de las repatriaciones obligatorias de colombianos que han caído desde las 4.000 que hubo 2001 a unos 1.000 anuales en 2002/2003. A pesar de ello sigue habiendo en España un importante volumen de colombianos en situación irregular (que la Embajada evalúa en torno a 80.000 personas).

5.6. El acuerdo entre Ecuador y España

El acuerdo entre Ecuador y España comenzó a negociarse antes que el de Colombia pero se firmó unos días después. La gestión de la parte ecuatoriana del acuerdo se realiza en la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migrantes (UTSTM) que es gestionada a través de OIM. En la base de datos de esta unidad en Quito hay inscritos 22.236 ecuatorianos (OIM, *Press briefing notes*, 28 noviembre 2003). De ellos se estima que el 60% están ocupados (en Ecuador) y que el 80% tienen una titulación profesional o universitaria. (En 2002 eran unos 18.000 según *El universo*, 19 septiembre 2002).

La comisión de selección se ha ido reuniendo cuando tenía un conjunto de ofertas. La primera reunión tuvo lugar desde el 23 de septiembre hasta el 5 de octubre de 2002 y la última (que es la duodécima) se ha celebrado del 24 de noviembre al 5 de diciembre de 2003. En esta última sesión de selección se ha introducido un sistema de videoconferencia mediante el cual empresarios españoles (o sus representantes) han podido participar desde España en las entrevistas a los candidatos que se encontraban en Ecuador.

Tras la firma del acuerdo se publicaron diversos anuncios en la prensa ecuatoriana señalando qué documentos debían presentar para inscribirse en la base de datos e insistiendo con mucha fuerza en los mismos (lo que evidencia que había procesos en sentido contrario o al menos el peligro cierto de que existieran) que “todos los procedimientos y trámites que deberán realizar los interesados serán absolutamente gratuitos y no implicarán costo alguno para los trabajadores seleccionados, salvo aquellos que tienen relación con los costos que las instituciones nacionales competentes habitualmente determinan para los trámites específicos tales como obtención de pasaportes, certificados médicos, etc.” En dicha difusión se señala también con mucha insistencia (lo que muestra también la existencia de una situación que se intenta superar) que “no se permitirá, bajo ningún concepto, la intervención de intermediarios para hacer trámite alguno en este proceso” (en ese sentido se publicó un anuncio en *El Comercio*, 20-1-2002). Algunas organizaciones de inmigrantes ecuatorianos en España señalan que este tipo de anuncios contribuyen a producir un “efecto llamada” desde/hacia España y pueden levantar unas expectativas que luego se ven frustradas por las limitaciones del contingente y de las ofertas de empleo que presentan los empresarios.

Para las autoridades ecuatorianas el acuerdo no resuelve la problemática de los flujos migratorios entre Ecuador y España. El acuerdo – aunque formalmente funcione de manera adecuada – se ha visto desbordado por la realidad y está pasando “sin pena ni gloria” puesto que son menos de 1.500 los ecuatorianos que han llegado a España vía acuerdo. Este desbordamiento no es tan visible como la llegada de africanos en pateras porque los medios de comunicación reflejan sistemáticamente estas llegadas cuando son interceptadas (sobre todo, si hay fallecimientos) pero ignoran el importante volumen de latinoamericanos que entran por el aeropuerto internacional de Madrid-Barajas o de europeos no comunitarios o de otros orígenes que acceden al territorio español por vía terrestre. Desde el 3 de agosto de 2003 la llegada de ecuatorianos se ha visto muy reducida porque desde esa fecha necesitan un visado para acceder al territorio español. La Embajada de Ecuador en España estima que la llegada de ecuatorianos se ha reducido desde entonces en un 80%.

¿Cómo explicar este escaso éxito del acuerdo para encauzar los flujos entre Ecuador y España? Según fuentes ecuatorianas, no es por falta de interés de algunos empresarios españoles, porque a la Embajada de Ecuador en Madrid llegan empresarios haciendo propuestas de empleos de un volumen muy importante y señalando que quieren trabajadores ecuatorianos porque ya tienen empleados de esa nacionalidad y están muy satisfechos con ellos y esto les “garantiza” que los nuevos serán igualmente cumplidores. Quieren, además, trabajadores “recomendados” por otros trabajadores ecuatorianos que están ya empleados por ellos. Este planteamiento no es diferente al funcionamiento habitual del mercado de trabajo donde la búsqueda de trabajadores se hace fundamentalmente por cauces informales, de proximidad, a través del conocimiento o la recomendación de otros trabajadores ya contratados en los que el empresario tenga confianza. Según las autoridades ecuatorianas hay que atribuirlo sobre todo a la “complejidad” del sistema establecido en el acuerdo y a la “pesadez” o lentitud de la gestión administrativa (aunque se haya agilizado en 2003 respecto a

2002). También a la incapacidad del acuerdo y del contingente para tramitar todo el fenómeno: ¿Por qué va un empresario español a contratar a trabajadores en Ecuador cuando los tiene aquí, aunque no tengan los papeles en regla? Aunque reconocen excepciones, como un grupo hostelero español que ha hecho un volumen importante de contrataciones en Ecuador y que envía delegados a Ecuador para hacer la selección de los trabajadores.

Sólo se ha celebrado una reunión del Comité mixto de coordinación, aunque el acuerdo dice que se reunirán “al menos una vez al año”.

Algunos aspectos de gran interés para Ecuador, según sus autoridades, son los siguientes:

Las remesas de los trabajadores migrantes, que constituyen la segunda fuente de ingresos nacional después del petróleo.

Que dejen de salir personas cualificadas porque su potencial humano es importante para ayudar en el proceso de recuperación económica que vive Ecuador en la actualidad.

Que retornen trabajadores ecuatorianos después de haber trabajado en España porque la experiencia laboral y profesional que han adquirido y los ahorros que hayan podido realizar contribuirán al crecimiento económico de Ecuador.

Que los ecuatorianos que viven y trabajan en España sean tratados justamente y no sean discriminados respecto a los autóctonos u otros inmigrantes.

La opinión de la CEOE sobre Ecuador es que el sistema establecido en la unidad de la OIM no es un sistema muy transparente; además no imparte formación, se aprecian carencias de formación y no hay buena información sobre las cualificaciones. Se señalan también algunos problemas de corrupción. Y, por algunas de estas razones, se explica que los empresarios españoles prefieran trabajadores migrantes de otras procedencias.

La Embajada de Ecuador en Madrid estima que hay unos 500.000 ecuatorianos en España de los cuales unos 150.000 en situación regular.

5.7. Notas sobre dispositivos de retorno voluntario

La LO 14/2003 ha introducido una nueva disposición (la adicional octava) en la LOE que prevé la creación de “Ayudas al retorno voluntario”. La nueva disposición dice que “El Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad”.

Aunque esta disposición habrá de concretarse en el desarrollo reglamentario que ha de aprobarse en los próximos meses, viene a dar cobertura a algunos proyectos puestos en marcha en el último año como el PREVIE o los desarrollados con Cruz Roja o ACCEM. Estos proyectos no están formalmente relacionados con los acuerdos migratorios, pero los ecuatorianos han sido los más afectados por los mismos.

De los 273 personas cuya solicitud se ha examinado, 152 eran ecuatorianas (el 56%) y 101 de los 155 aprobados (65%). 18 (el 7%) colombianos han solicitado acogerse al PREVIE y a

10 se les ha aprobado (7%). Son varones y mujeres, en general en situación irregular, la mayoría empadronadas en un ayuntamiento, con tarjeta sanitaria y que conocen los servicios sociales municipales.

Algunas ONG y organizaciones sindicales españolas señalan que el programa adolece de problemas de definición de procedimientos y de que el volumen de plazas disponibles estaba casi cubierto cuando se puso en marcha.

También algunas ONG gestionan diversos programas de retorno voluntario. Es, por ejemplo, el caso de ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migraciones) y Cruz Roja Española.

6. La población inmigrante ecuatoriana y colombiana en España

6.1. Evolución y características demográficas de la población colombiana en España

En diciembre de 2003 había 107.459 colombianos residentes legalmente en España. La población colombiana en España se ha multiplicado por 15 entre 1995 y 2003. Este importante crecimiento se ha producido sobre todo en los tres últimos años. Los colombianos han pasado de representar menos del 2% de la población de extranjeros residente en España hasta 1999 al 6,5% a finales de 2003 (véase cuadro 6.1). De esta población el 60% son mujeres y el 40% varones.

Cuadro 6.1. Evolución de la población colombiana residente en España, 1995-2003

Año 31 diciembre	Población colombiana residente en España	Variación 1995 = 100	Proporción sobre total extranjeros en España	Total extranjeros en España	Variación 1995 = 100
1995	6.992	100,0	1,6	449.773	100,0
1996	7.865	112,5	1,5	538.984	119,8
1997	8.412	120,3	1,4	609.813	135,6
1998	10.412	148,9	1,4	719.647	160,0
1999	13.627	194,9	1,7	801.329	178,2
2000	24.702	353,3	2,8	895.720	199,1
2001	48.710	696,7	4,4	1.109.060	246,6
2002	71.159	1.017,7	5,4	1.324.001	294,4
2003	107.459	1.536,9	6,5	1.647.011	366,2

Fuente: Datos del MIR y elaboración propia

Los datos de la población colombiana empadronada en España, que pueden estar como residentes regulares o como indocumentados, son significativamente mayores. Según el

Instituto Nacional de Estadística (INE) español, el 1º de enero de 2003 había empadronados en España 244.570 colombianos. Si se compara esta cifra con los 71.159 residentes regulares colombianos según el Ministerio del Interior (el 31 de diciembre de 2002), la diferencia es de 173.411 personas.

La estructura demográfica de los colombianos empadronados en 2002 muestra una presencia mayoritaria de mujeres (que representan el 58% del total), pero sobre todo una estructura extraordinariamente joven de la población: casi el 60% se concentra entre 20 y 39 años: es decir en las edades más activas y más reproductivas (véase cuadro 6.2).

Cuadro 6.2. Población colombiana empadronada en España, 1º de enero de 2002

	Totales			Distribución		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	191018	81018	110000	100,0	100,0	100,0
0-4	8505	4252	4252	4,5	5,2	3,9
05-09	12046	6209	5837	6,3	7,7	5,3
10-14	10902	5541	5362	5,7	6,8	4,9
15-19	10823	5192	5632	5,7	6,4	5,1
20-24	24963	9928	15035	13,1	12,3	13,7
25-29	30426	12140	18286	15,9	15,0	16,6
30-34	31096	13106	17990	16,3	16,2	16,4
35-39	25404	10733	14671	13,3	13,2	13,3
40-44	16394	6818	9576	8,6	8,4	8,7
45-49	9601	3703	5898	5,0	4,6	5,4
50-54	5097	1713	3383	2,7	2,1	3,1
55-59	2504	769	1735	1,3	0,9	1,6
60-64	1406	397	1009	0,7	0,5	0,9
65-69	832	238	594	0,4	0,3	0,5
70-74	507	127	380	0,3	0,2	0,3
75 y más	511	151	360	0,3	0,2	0,3

Fuente: INE y elaboración propia

En el cuadro 6.3 se ha calculado la edad media de diferentes colectivos de población en España y, como puede verse, si la edad media de los españoles es de 40 años y la del conjunto de los extranjeros que viven en España de 34, los colombianos no llegan a 29 años de edad media, que en el caso de las mujeres es de 27,5 años. El contraste entre los datos del Padrón municipal y los residentes según el MIR muestran que aquellos tienen una menor edad media: es decir, los empadronados no residentes son más jóvenes que los residentes regulares.

Cuadro 6.3. Edad media de los españoles, extranjeros, colombianos y ecuatorianos en España por género, 2002

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	Padrón	MIR	Padrón	MIR	Padrón	MIR
Población en España	39,6	--	38,3	--	40,9	--
Españoles	39,9	--	38,5	--	41,2	--
Extranjeros	33,7	35	33,4	35	34,0	35
Extranjeros UE	44,8	44	44,6	44	45,0	44
Extranjeros no UE	30,1	--	30,3	--	29,9	--
Ecuador	27,8	31	28,0	30	27,6	31
Colombia	28,7	32	29,7	30	27,5	33

Fuentes: Estimación propia para los datos del Padrón (1 enero) y MIR (31 diciembre)

6.2. Evolución y características demográficas de la población ecuatoriana en España

En diciembre de 2003 había 174.289 ecuatorianos residentes regularmente en España. Desde 1995 esa población se ha multiplicado casi por 90 desde los 1.963 residentes de aquel año. Este crecimiento se ha producido sobre todo desde 1999: hasta esa fecha el peso de los ecuatorianos en el conjunto de los extranjeros en España era inferior al 2% (aunque había ido aumentando desde 1996), pero a partir de esa fecha ha crecido rápidamente hasta suponer el 10,6% a finales de 2003. La creciente presencia de los ecuatorianos en España es el hecho más notable de los cambios de composición por origen en la inmigración producidos en España en el último quinquenio.

Cuadro 6.4. Evolución de la población ecuatoriana residente en España. 1995-2003

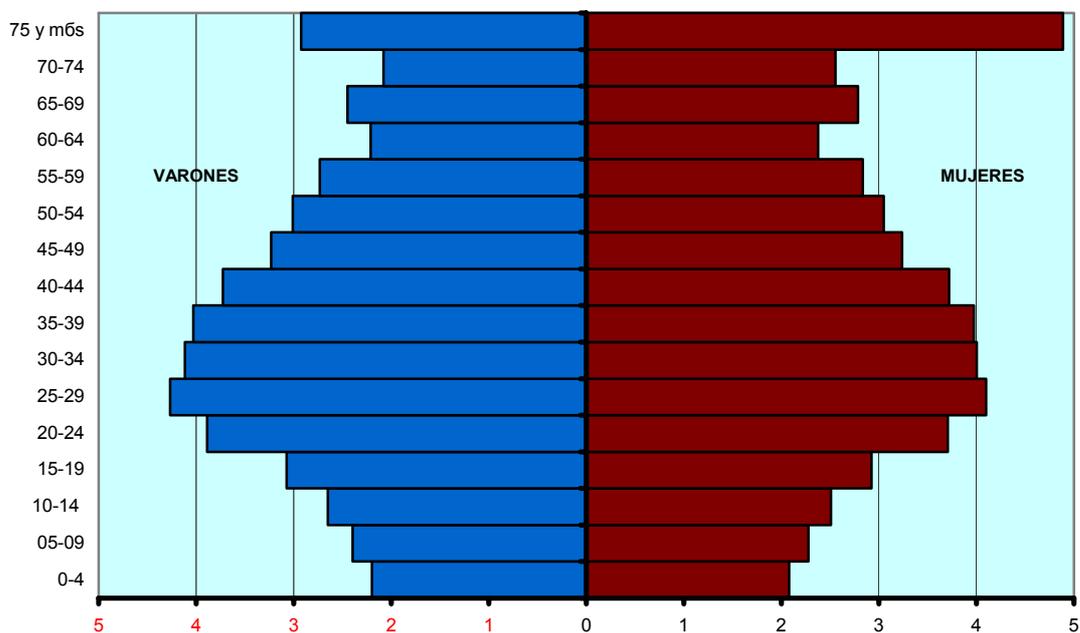
Año 31 diciembre	Población ecuatoriana residente en España	Variación 1995 = 100	Proporción sobre total extranjeros en España	Total extranjeros en España	Variación 1995 = 100
1995	1.963	100,0	0,4	449.773	100,0
1996	2.913	148,4	0,5	538.984	119,8
1997	4.112	209,5	0,7	609.813	135,6
1998	7.046	358,9	1,0	719.647	160,0
1999	12.933	658,8	1,6	801.329	178,2
2000	30.878	1.573,0	3,4	895.720	199,1
2001	84.699	4.314,8	7,6	1.109.060	246,6
2002	115.301	5.873,7	8,7	1.324.001	294,4
2003	174.289	8.878,7	10,6	1.647.011	366,2

Fuente: Datos del MIR y elaboración propia

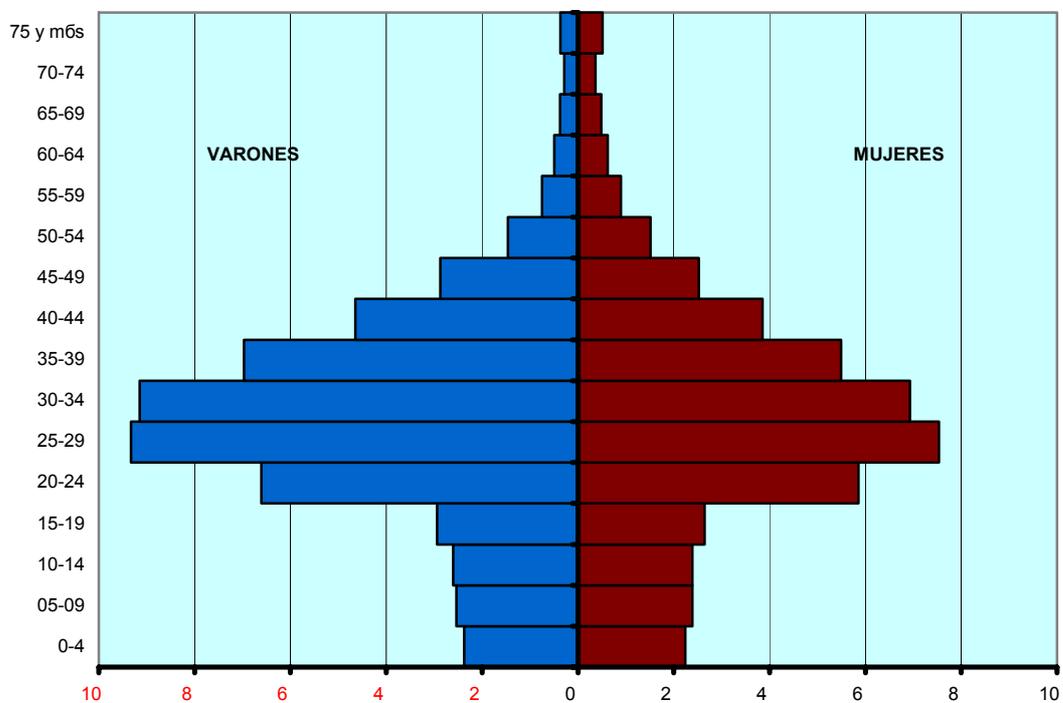
Los datos de ecuatorianos empadronados son significativamente más altos: el 1º de enero de 2003 había 390.119 ecuatorianos según el INE. Si se compara con los 115.301 residentes (el 31 de diciembre de 2002) según el Ministerio del Interior, la diferencia es de 274.818 ecuatorianos empadronados “sin papeles”.

Gráfico 6. 1. Pirámides de población en España. 2002

A) Pirámide de población española y extranjera comunitaria en España



B) Pirámide de población extranjera no comunitaria en España



Fuente: INE, Padrón municipal y elaboración propia

El 51% de los ecuatorianos son mujeres y dos terceras partes se concentra entre los 20 y los 39 años que son, como ya se ha señalado, las edades más activas y más reproductivas. La edad media de los ecuatorianos (27,8 años) es menor todavía que la de los colombianos y en el caso de las mujeres ecuatorianas es de 27,6 años (véase cuadro 6.5). Las pirámides de población de ecuatorianos y colombianos tienen unas características similares a las de la mayor parte de los colectivos de extranjeros no comunitarios en España. El gráfico 6.1 muestran dos estructuras demográficas radicalmente distintas. La primera recoge el perfil de los españoles y de los comunitarios que viven en España y la segunda la de los no comunitarios que viven en España (ambas a partir de los datos del Padrón municipal de 1 enero 2002). Dos rasgos diferenciales destacan sobre todo: la enorme concentración de la población no comunitaria en los grupos de edad de 20-40 años (casi el 60% de los inmigrantes se concentran en estas edades, frente a un poco más del 30% en el caso de los españoles y comunitarios) y el escaso peso de los mayores de 65 entre los no comunitarios (que no llegan al 1%, frente al 18% de los españoles y comunitarios).

No pueden analizarse aquí las consecuencias futuras de esas estructuras (véase Fernández Cordón, 2003). Pero hay que señalar la contribución que la pirámide (pequeña, puesto que supone el 5% del total) de los no comunitarios hace al reequilibrio de la descompensada pirámide del conjunto de la población en España en los grupos de edad más activos, más reproductivos, más formados y más sanos, por una parte, y, por otra, su contribución al crecimiento de la natalidad: entre 1996 y 2001 se ha triplicado el número de niños de madre extranjera que han nacido en España contribuyendo así a la (leve) recuperación de la fecundidad y en la actualidad suponen más del 10% de los nuevos nacimientos. Conviene señalar la excepcionalidad de esta situación de esta estructura demográfica de la inmigración no comunitaria: juventud etaria que va ligada a la “juventud” del fenómeno inmigratorio en España (Cachón, 2003).

Cuadro 6.5. Población ecuatoriana empadronada en España, 1º de enero de 2002

	Totales			Distribución		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	259522	128044	131478	100,0	100,0	100,0
0-4	12150	6203	5947	4,7	4,8	4,5
05-09	13693	6860	6833	5,3	5,4	5,2
10-14	10541	5296	5246	4,1	4,1	4,0
15-19	13415	6113	7302	5,2	4,8	5,6
20-24	44658	21929	22729	17,2	17,1	17,3
25-29	50520	25220	25299	19,5	19,7	19,2
30-34	43239	21925	21314	16,7	17,1	16,2
35-39	31694	15768	15926	12,2	12,3	12,1
40-44	19794	9782	10012	7,6	7,6	7,6
45-49	10997	5297	5701	4,2	4,1	4,3
50-54	4990	2211	2779	1,9	1,7	2,1
55-59	2062	839	1223	0,8	0,7	0,9
60-64	817	309	508	0,3	0,2	0,4
65-69	470	138	332	0,2	0,1	0,3
70-74	269	80	189	0,1	0,1	0,1
75 y más	212	74	138	0,1	0,1	0,1

Fuente: INE y elaboración propia

6.3. Colombianos y ecuatorianos por comunidades autónomas en España

La Comunidad de Madrid es donde vive el mayor número de ecuatorianos y colombianos en España: el 41% de los primeros y el 32% de los segundos.

Las otras comunidades autónomas que concentran mayor número de ecuatorianos son Cataluña (15%), Murcia (13%) y la Comunidad Valenciana (10%). Los ecuatorianos se encuentran, por tanto, muy concentrados en España: la mayor parte en Madrid (trabajando en la construcción los varones, en el servicio doméstico las mujeres y personas de ambos sexos en la hostelería) y más de una tercera parte en comunidades mediterráneas, donde además de estos sectores trabajan en la agricultura. Entre estas regiones es especialmente relevante la de Murcia, donde la presencia de ecuatorianos en algunas comarcas es muy importante.

Los colombianos están sobre todo en Madrid (un tercio), en la Comunidad Valenciana y Cataluña (con un 14% del total en cada una de estas comunidades), en Canarias (7%) y en Andalucía (6%). Son un colectivo algo más disperso en el territorio español que los ecuatorianos (véase cuadro 6.6).

Cuadro 6.6. colombianos y ecuatorianos empadronados por comunidades autónomas, 1º de enero de 2002

	Colombia		Ecuador					
	Ambos sexos	%	Varones	Mujeres	Ambos sexos	%	Varones	Mujeres
Total	191018	100,0	81018	110000	259522	100,0	128044	131478
Andalucía	10608	5,6	4120	6488	9018	3,5	4726	4293
Aragón	4343	2,3	1661	2682	6642	2,6	3158	3484
Asturias	1775	0,9	568	1207	2404	0,9	1039	1365
Baleares	6638	3,5	2916	3722	7167	2,8	3573	3594
Canarias	13203	6,9	6079	7124	2743	1,1	1311	1432
Cantabria	2240	1,2	805	1435	937	0,4	380	557
Castilla y León	6374	3,3	2298	4076	4063	1,6	1970	2093
Castilla-La Mancha	6981	3,7	2841	4140	8100	3,1	4528	3572
Cataluña	25800	13,5	11282	14518	37633	14,5	17438	20195
Com. Valenciana	26414	13,8	11990	14424	26330	10,1	13805	12525
Extremadura	1096	0,6	372	725	553	0,2	252	301
Galicia	6753	3,5	1941	4812	746	0,3	281	465
Madrid	61163	32,0	27001	34162	107221	41,3	49306	57915
Murcia	4746	2,5	2146	2600	33449	12,9	19995	13454
Navarra	3972	2,1	1632	2339	8273	3,2	4314	3959
País Vasco	6466	3,4	2393	4073	2819	1,1	1280	1539
Rioja (La)	2432	1,3	970	1462	1423	0,5	689	734
Ceuta y Melilla	14	0,0	3	11

Fuente: INE y elaboración propia

6.4. Situación jurídica de los colombianos y ecuatorianos en España

Algo más de un tercio de los extranjeros no comunitarios residentes regularmente en España tienen el régimen comunitario por ser familiares directos en primer grado de un español o comunitario. Sin embargo ésta es la situación de 16,8% de los colombianos y sólo del 2,2% de los ecuatorianos que residen en España. Este es un primer rasgo diferencial de la situación de estos dos colectivos, especialmente del ecuatoriano: la escasa proporción de acogidos al régimen comunitario. Un segundo rasgo es consecuencia del poco tiempo que estos inmigrantes llevan en España: más de la mitad tienen permiso de residencia inicial (frente al 21% del conjunto de los extranjeros no comunitarios). Y el tercer rasgo responde también a esa juventud migratoria: mientras que el 16% del total de extranjeros tienen permiso de residencia permanente, sólo el 3,6% de los colombianos y el 2,5% e los ecuatorianos están en esa situación (véase cuadro 6.7).

Cuadro 6.7. Tipos de permisos de residencia de los extranjeros no comunitarios, ecuatorianos y colombianos, 31 de diciembre de 2002

	Total	Régimen comunitario	Régimen general					
			Total	Tipo de permiso				
				Inicial	Primera renovación	Segunda renovación	Permanente	Otros
Total (N)	1.324.001	497.045	826.956	277.503	114.254	214.134	211.296	9.769
Total (%)	100,0	37,5	62,5	21,0	8,6	16,2	16,0	0,7
Ecuador	100,0	2,2	97,8	54,4	18,0	22,7	2,5	0,3
Colombia	100,0	16,8	83,2	50,4	13,0	15,1	3,6	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MIR

Una investigación llevada a cabo en 2002 nos ha permitido saber cómo han llegado a la situación de residentes legales los colombianos que residen en España (véase cuadro 6.8): Se pueden dividir en dos mitades según hayan accedido al territorio español de modo legal o indocumentado. En el primero se encuentran un 25% que han entrado acogiéndose al régimen general o al comunitario, un 4,5% a dispositivos de refugio o asilo y un 3% a la reagrupación familiar. Entre los que han regularizado su situación tras entrar de modo irregular habría que incluir al 33% que se han beneficiado de algún proceso extraordinario de regularización, un 21% que se han acogido a la documentación por arraigo de 2001 y otro 5% a los contingentes (que antes del año 2000 eran procesos de regularización encubiertos, porque no había la exigencia de visado y esto permitía contratar a trabajadores migrantes indocumentados que ya estuvieran en España).

Cuadro 6.8. Vías de regularización de los colombianos (junio-julio 2002)

Vías de regularización	Situación regular	En trámites
Régimen general	21,6	20,7
Régimen comunitario	3,3	1,2
Contingentes	5,2	3,7
Regularización	32,9	19,5
Regularización por arraigo	20,6	30,5
Reagrupación familiar	2,8	7,3
Refugio/Asilo	4,5	11,0
Otras	3,3	2,4

Fuente: Aparicio y Giménez, 2003

Otra investigación de los mismos autores (Aparicio y Giménez, 2004) permite conocer la situación de los ecuatorianos que se encuentran en España según los resultados de la encuesta que se les han efectuado (véase cuadro 6.9). Sólo el 55% están en situación regular y otro 12% señala estar en trámites de regularización. Las mujeres ecuatorianas están en mayor parte regularizadas que los varones pero esta diferencia debe estar en relación con el tiempo de residencia en España puesto que en los primeros años de la inmigración masiva ecuatoriana predominaron las mujeres y en la actualidad el colectivo está más equilibrado. Se ve muy bien en el cuadro 6.9 que los que llevan más de 5 años están en situación regular el 98% y esa condición sólo la tienen el 7% de los que llevan menos de un año. Las diferencias entre las tres zonas donde se ha realizado la encuesta (Madrid, Murcia y Valencia) responden también a ese mayor o menor tiempo en España.

Cuadro 6.9. Distribución porcentual de los ecuatorianos según su situación (a partir de los resultados de una encuesta) en 2003

Situación	Sexo		Tiempo de residencia				Lugar de residencia			
	Total	Hombre	Mujer	Menos de 1 año	Entre 1 y 3 años	Entre 3 y 5 años	Más de 5 años	Com. Madrid	Prov. Valencia	Prov. Murcia
Regular	55	54	57	7	44	88	98	60	46	53
Irregular	33	35	30	84	38	4	1	27	42	37
En trámite de regularización	12	11	13	10	19	8	2	13	11	10
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Aparicio y Giménez, 2004

Las adquisiciones de nacionalidad española por parte de colombianos y ecuatorianos ha aumentado en los últimos años (véase el cuadro 6.10). Pero lo ha hecho de modo desigual: entre los primeros no ha sido muy importante y a lo largo de la década han mantenido un peso en torno al 5% en el total de adquisiciones de la nacionalidad española. 1.267 colombianos se nacionalizaron españoles en 2002. Los ecuatorianos, sin embargo, que hasta 1998 no representaban ni el 2% de los extranjeros que adquirirían la nacionalidad española, han aumentado notablemente en los últimos años hasta las 1.173 en 2002 que suponen el 5,4% del total.

Cuadro 6.10. Adquisiciones de la nacionalidad española. 1991-2002

	Total	Colombia		Ecuador	
		N	% sobre el total	N	% sobre el total
1991	3.752	175	4,7	45	1,2
1992	5.280	246	4,7	42	0,8
1993	8.411	433	5,1	94	1,1
1994	7.801	383	4,9	67	0,9
1995	6.756	364	5,4	53	0,8
1996	8.435	457	5,4	110	1,3
1997	10.311	478	4,6	107	1,0
1998	13.177	624	4,7	173	1,3
1999	16.384	818	5,0	376	2,3
2000	11.998	302	2,5	292	2,4
2001	16.743	848	5,1	510	3,0
2002	21.810	1.267	5,8	1.173	5,4

Fuente: MIR y elaboración propia

6.5. Los ecuatorianos y colombianos en el mercado de trabajo en España

Los extranjeros en España tienen una tasa de actividad global que es muy superior a la de los españoles: 19,3 puntos según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Este fenómeno de gran significado se reproduce por género y por grupos de edad.

Por grupos de edad aparecen unas pautas de comportamiento significativas: las diferencias son muy notables en el grupo de 16-24 años (del orden de 18 puntos entre nuestra estimación para las tasas de actividad de los extranjeros y las de la EPA para los españoles), disminuyen en el grupo de 25-54 años hasta los 8 puntos y son prácticamente iguales en los de 55 y más años. Por género se mantiene esta estructura diferencial por grupos de edad entre extranjeros y españoles, pero es mucho más grande entre los varones que entre las mujeres. En los primeros la diferencia de actividad de los menores de 25 años entre extranjeros y españoles es de 23 puntos, mientras que en el colectivo de varones 55 y más (donde los comunitarios tienen un peso notable) es el único grupo donde la tasa de actividad de los españoles supera a la de los extranjeros.

Estas diferencias en las tasas de actividad de los jóvenes menores de 25 años revelan un proceso de inserción temprano en el mercado de trabajo que es típico de colectivos de clase obrera. Viene así a confirmar que la composición más joven de la población activa inmigrante respecto a la autóctona se debe, en gran medida, a este proceso de incorporación temprana en la actividad. La prolongación de los estudios, que es un rasgo de grupos sociales cada vez más numerosos entre los autóctonos, no se ha producido con la misma intensidad entre los inmigrantes.

La EPA (véase cuadro 6.11) nos permite comparar las tasas de actividad por género y grupos de edad según las zonas de origen de los extranjeros (aunque no permite desglosar los datos por países para Colombia y Ecuador). La tasa de actividad global de los extranjeros

comunitarios es algo mayor que la de los españoles: si para éstos es un 54,6% (en el tercer trimestre de 2003), para aquellos alcanza un 61,6%. Pero la diferencia es muy notable en el caso de los no comunitarios, porque su tasa es del 80%, 25 puntos superior a la de los españoles. Y es todavía mayor en el caso de los inmigrantes provenientes de América Latina (83,2%, 29 puntos superior a la de los españoles) y los de países europeos no comunitarios (entre los que alcanza el 82,9%, 28 puntos superior a la de los españoles). Estas tasas de actividad global tan elevadas no son sólo resultado de la concentración de la población activa en grupos de actividad con tasas más altas (porque, como hemos visto, el peso de los activos de 20-39 años es muy superior entre los extranjeros que entre los españoles), sino que responde también a una mayor tasa de actividad en cada grupo de edad, tanto en varones como en mujeres.

Cuadro 6.11. Tasas de actividad por género y grupos de edad por zonas de origen según la EPA, tercer trimestre 2003

	Españoles	Extranjeros					
		Total	UE	No UE			
				Total	Resto Europa	América Latina	Resto mundo
Ambos sexos	54,6	77,0	61,6	80,0	82,9	83,2	71,6
16-24	48,8	67,4	59,6	68,0	77,6	67,5	62,2
25-54	79,3	84,0	78,0	85,0	87,5	88,6	75,8
55 y más	17,5	26,4	17,0	36,5	36,9	34,4	39,8
Varones	67,2	87,9	73,9	90,6	91,9	91,1	89,2
16-24	54,4	73,1	60,7	74,5	76,0	68,5	81,5
25-54	92,4	95,2	95,0	95,2	96,5	96,6	92,6
55 y más	27,2	40,8	22,6	62,4	66,0	68,7	51,8
Mujeres	42,8	66,3	49,7	69,5	73,7	77,4	41,3
16-24	42,8	62,7	57,9	62,8	78,8	66,9	41,2
25-54	65,9	72,7	62,3	74,5	77,7	82,7	42,8
55 y más	9,7	12,6	11,2	14,0	14,3	10,5	21,4

Fuente: INE y elaboración propia.

Los datos de afiliados en situación de alta a la Seguridad Social (véase cuadro 6.12), por el contrario, sí que nos permiten conocer el número de colombianos y ecuatorianos que trabajan cotizando a la Seguridad Social. Los datos son muy significativos de la situación de los datos de extranjeros en España: si para los colombianos los 60.468 trabajadores cotizando a la Seguridad Social el 31 de diciembre de 2002 significan el 85% del total de colombianos en situación legal en España en esa fecha, en el caso de los ecuatorianos hay 125.667 cotizantes y, sin embargo, 115.301 residentes legales. Lo cual, además de mostrar la importancia de la actividad y la ocupación de los inmigrantes, muestra otro tipo de problemas estadístico-administrativos.

Cuadro 6.12. Extranjeros, colombianos y ecuatorianos en alta en la Seguridad Social, por género, 31 de diciembre de 2002

	Ambos sexos (1)	Varones	Mujeres
Total	831.658	531.086	300.543
Colombia	60.468	27.617	32.851
Ecuador	125.667	67.645	58.022
<i>Peso de colombianos y ecuatorianos sobre el total</i>			
Colombia	7,3	5,2	10,9
Ecuador	15,1	12,7	19,3

Fuente: MTAS y elaboración propia

El incremento de cotizantes de estos países a la Seguridad Social española ha ido en paralelo al aumento de residentes legales en España. Los colombianos han pasado de 5.348 cotizantes en diciembre 1999 a 67.149 en octubre de 2003. Los ecuatorianos afiliados a la Seguridad Social en diciembre de 1999 eran 7.446 y en octubre de 2003 alcanzan la cifra de 138.403.

Casi el 70% de los afiliados no comunitarios a la Seguridad Social se concentran en cuatro ramas de actividad: Construcción (con el 20%), Hostelería (19%), Agricultura (18%) y Servicio doméstico (13%). Con variaciones en el tiempo en el peso de cada una de ellas en el empleo inmigrante pero con una tendencia creciente a la presencia absoluta y relativa de inmigrantes en ellas, éstas son las cuatro ramas en las que se vienen concentrando los inmigrantes no comunitarios en España. La presencia de extranjeros en esas cuatro ramas de actividad está muy marcada por el género como ocurre con el empleo de autóctonos en las mismas: predominio de varones en construcción y agricultura, de mujeres en servicio doméstico y una composición más mixta en hostelería. Es importante resaltar el creciente peso que el empleo de inmigrantes tiene en Servicio doméstico, donde supera el 40% (Cachón, 2003).

Los colombianos y ecuatorianos responden también a esta pautas. Los datos del cuadro 6.13 permiten apuntar su fuerte presencia en esos sectores: mujeres (especialmente ecuatorianas) en el servicio doméstico y varones ecuatorianos en la agricultura y la construcción y varones y mujeres colombianos en la hostelería.

Cuadro 6.13. Extranjeros, colombianos y ecuatorianos en alta en la Seguridad Social por sectores y ramas de actividad, 31 de diciembre de 2002

	Total	Agrario	Industria	Construcción	Servicios	Hogar	Autónomos
Total	831.658	117.698	75.302	128.185	510.033	84.236	91.285
Colombia	60.468	2.888	4.399	8.818	44.332	13.004	1.969
Ecuador	125.667	21.422	9.747	23.315	71.161	25.044	886
<i>Peso de colombianos y ecuatorianos sobre el total</i>							
Colombia	7,3	2,5	5,8	6,9	8,7	15,4	2,2
Ecuador	15,1	18,2	12,9	18,2	14,0	29,7	1,0

Fuente: MTAS y elaboración propia

Las tasas de desempleo de los españoles en el tercer trimestre de 2003 son del 11% para ambos sexos, del 8,1% para los varones y del 15,62% para las mujeres. Esta mayor tasa de desempleo femenina se repite también en todos los grupos de extranjeros en España. Si el conjunto de los extranjeros tiene una tasa de desempleo que supera en 3,1 puntos la tasa de los españoles, detrás de ese dato se esconden dos realidades opuestas: las tasas de desempleo de los extranjeros comunitarios son inferiores a las de los españoles (en 1,2 puntos), pero la de los no comunitarios es superior en 3,7 puntos. Y dentro de los no comunitarios las mayores diferencias, es decir, las mayores tasas de desempleo las tienen los originarios del Resto del mundo (con una tasa del 19,3%, 8,3 puntos superior a la de los españoles), seguidos de los latinoamericanos (con una tasa de desempleo del 13,7%, 2,7 puntos por encima de los españoles) y de los europeos no comunitarios (con una tasa del 12,2%, 1,2 puntos por encima de la de los españoles).

Cuadro 6.14. Tasas de desempleo de españoles y extranjeros, tercer trimestre 2003

	TOTAL	Españoles	Extranjeros					
			Total	UE	No UE			
					Total	Resto Europa	América Latina	Resto mundo
Ambos sexos	11,2	11,0	14,1	9,8	14,7	12,2	13,7	19,3
16-24	22,3	22,3	23,7	5,1	24,8	18,3	23,7	32,6
25-54	9,9	9,8	12,6	10,2	13,0	11,1	12,1	17,1
55 y más	7,1	7,0	12,0	9,0	13,5	7,9	21,4	7,7
Varones	8,1	8,0	11,6	9,5	12,0	8,8	11,2	15,1
16-24	19,2	19,1	21,6	2,7	22,9	11,6	23,5	28,4
25-54	6,8	6,6	10,2	9,5	10,3	8,4	9,2	13,0
55 y más	6,0	5,9	11,9	13,3	11,3	6,5	17,4	6,9
Mujeres	15,6	15,6	17,3	10,3	18,3	16,4	15,9	35,1
16-24	26,5	26,5	25,9	4,5	26,8	23,9	23,8	41,5
25-54	14,4	14,4	15,8	11,2	16,6	14,6	14,5	34,3
55 y más	9,7	9,6	12,2	0,0	18,5	12,5	40,0	0,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* y elaboración propia

Estos datos muestran con mucha solidez cómo el desempleo afecta más a los extranjeros no comunitarios que a los españoles y a éstos más que a los comunitarios que viven en España, estableciendo una jerarquía de ventajas/desventajas en el mercado de trabajo. Un análisis de datos de otros trimestres muestra que no estamos ante un fenómeno coyuntural. En todos los países de la UE se remite esta “discriminación estructural” (véase Comisión Europea, 2003 y Cachón, 2003a).

Por género se repiten dos fenómenos: la mayor tasa de desempleo de las mujeres respecto a los varones en todos los grupos de extranjeros por zonas de origen y la jerarquía de ventajas/desventajas según zonas de origen que hemos señalado. Si comparamos las tasas de desempleo por grandes grupos de edad, como es bien sabido las tasas de desempleo juvenil en España son mucho más altas que las tasas de los adultos: así la tasa de desempleo de los jóvenes españoles menores de 25 años es del 22,3%, frente a una tasa del 9,9 de los adultos de 25-54 años y del 7,1% para los de 55 y más años. Esta mayor tasa de desempleo de los jóvenes en relación con los adultos se repite en los tres grupos de extranjeros no comunitarios.

También las tasas de temporalidad (proporción de contratos temporales sobre el total de asalariados) es notablemente mayor entre los trabajadores extranjeros en España: un tercio del conjunto de los asalariados tienen un contrato temporal, pero esta proporción alcanza a la mitad de los extranjeros, con una pauta que se repite en todos los países comunitarios, aunque a escalas diferentes (véase Bailly y otros, 2003 y Cachón, 2003).

7. Ecuatorianos y colombianos en los procesos de regularización en España

7.1. Los procesos extraordinarios de regularización en España

En España ha habido cinco procesos de regularización de inmigrantes: el primero tras la aprobación de la Ley de Extranjería (julio de 1985); el segundo a raíz de la aprobación de la "Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España" (marzo de 1991); el tercero motivado por la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería de 1996; el cuarto en aplicación de la Disposición transitoria Primera de la LO 4/2000 (LOE); y el quinto como un proceso de regularización por arraigo en 2001. Además, se ha producido un proceso de regularización especial para los ecuatorianos en 2001.

Primero: La operación de 1985-86 se basó en la Disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 7/1985, de 1º de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que establece que "la situación de los extranjeros que se encuentren en España, insuficientemente documentados, en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, podrá ser regularizada (salvo determinados supuestos de delincuencia) (...), siempre que los extranjeros o los empleadores, en su caso, así lo soliciten, presentando la documentación necesaria (...)". Esta decisión de llevar a cabo un (primer) proceso de regularización de los extranjeros en situación irregular surge en España, como resultado de la concurrencia de una serie de factores (Aragón, 1991): 1) La conciencia de que existía un stock significativo de inmigrantes en situación irregular; 2) La voluntad de poner fin a dicha situación, dando una oportunidad a los residentes extranjeros y a sus empleadores para corregir las irregularidades sin sanción; 3) El deseo de acabar con los flujos inmigratorios ilegales. El proceso perseguía regularizar a extranjeros "insuficientemente indocumentados" de acuerdo con la Ley de extranjería, fueran o no trabajadores. La Ley de extranjería se aprobó con cierta polémica social y la puesta en marcha del proceso de regularización fue llevada a cabo exclusivamente como una actividad de la Administración. Se presentaron 38.181 solicitudes, de las cuales al 91% se les concedieron permisos de estancia o residencia, otro 3% fueron nacionalizados, acogidos como asilados o reconocidos como estudiantes; el 1,8% fueron expulsados del territorio. Los principales países de origen de los solicitantes de regularización fueron Marruecos (que concentró el 19% de las solicitudes), Portugal (9%), Argentina (7%), Reino Unido (7%), Senegal (6%), Alemania (5%) y Gambia (4%), seguidos de Filipinas, Chile y Francia: Marruecos y Portugal aparecen ya como los dos países de gran inmigración (clandestina) en España, unidos a varios países iberoamericanos (y Filipinas) de cierta tradición inmigratoria en España, a otros más recientes como los africanos y a tres países comunitarios con gran número de residentes de tercera edad en España (cuyos nacionales constituyen un tipo de extranjero "irregular" completamente diferente a los anteriores). Los datos conocidos permiten desglosar los extranjeros regularizados por continentes: África concentra el 34%, seguido de Europa con el 30%, Iberoamérica con el 22% y

Asia con el 12%. Seis comunidades autónomas concentraron el 83% de las solicitudes de esta primera regularización: Cataluña (con el 30% de las demandas), Andalucía (14%), Madrid (13%) y Canarias, Baleares y Comunidad Valenciana (con algo más del 8% cada una). El 38% de los solicitantes tenían entre 31 y 40 años, el 30% entre 21 y 30, un 16% entre 41 y 50; el resto son sobre todo mayores de 50 años (13%) ya que los menores de 20 suponen sólo el 3% del total. Por sexos hay que resaltar que el 39% de las solicitudes de regularización aceptadas son mujeres; esta proporción es superior al 50% en Europa, Iberoamérica y América del Norte; por el contrario, es sólo del 16% entre los regularizados africanos.

En 1989, el mismo Director General de Migraciones español escribía sobre este proceso (Aragón, 1991): "A los tres años de su conclusión, la suerte sufrida por los regularizados es dispar: los inmigrantes no activos -41%- han renovado su autorización sin dificultad; en cambio, los activos han tenido serias dificultades para conseguirlo: sólo una quinta parte de los marroquíes que se acogió a la regularización ha logrado consolidar una situación de legalidad"; y añadía: "en resumen, puede afirmarse que las operaciones de regularización tienen sentido en los programas de integración, pero resultan ineficaces, incluso contraproducentes, como medida de lucha contra los flujos inmigratorios irregulares".

Segundo: En 1991, como consecuencia de la "Proposición no de Ley" adoptada en el Congreso de los Diputados en abril de dicho año, se puso en marcha otro "*proceso excepcional de regularización*" de trabajadores extranjeros. El 7 de junio de 1991 el Consejo de Ministros aprueba un "acuerdo sobre regularización de trabajadores extranjeros" que establece los criterios y los plazos de dicho proceso. Los criterios para conceder la regularización son los siguientes: a) presencia en España antes del 24 de julio de 1985 y permanencia habitual desde dicha fecha; b) presencia en España antes del 15 de mayo de 1991 y permanencia habitual desde entonces, concurriendo alguna de las siguientes circunstancias: haber sido en el pasado titular de un permiso de trabajo y residencia; realizar o haber realizado en España una actividad lucrativa continuada; contar con oferta firme de empleo regular y estable, o con proyecto permanente y viable de explotación o desarrollo de actividad por cuenta propia. Esta regularización, a diferencia de la de 1985, va dirigida a trabajadores ("extranjeros que trabajen en España de forma irregular"), diferenciando dos colectivos: el primero son los que hubieran podido beneficiarse de la regularización de 1985 y que no lo hicieron; a éstos no se les exige ninguna documentación laboral; al segundo se le exige, además de presencia en España antes del 15 de mayo, que cumpla uno de los tres supuestos que se enuncian. La norma contempla también el derecho a la reagrupación familiar. Este proceso se desarrolló con una amplia campaña informativa con participación de sindicatos y ONGs dedicadas a la integración de los inmigrantes (véase Sagarra y otros, 1991 y Santos, 1993).

Al finalizar el período del proceso de regularización (10 de junio a 10 de diciembre) se habían registrado 130.406 solicitudes; las concesiones de permisos de trabajo ascendieron a 110.113 en diciembre de 1993; es decir, que hubo un 86% de concesiones. La mayoría de las denegaciones se produjeron porque los trabajadores extranjeros no pudieron acreditar su estancia en España desde antes de la fecha límite para acogerse al proceso (que era el 15 de mayo de 1991). Esto se debe al "efecto llamada" que todo proceso de regularización lleva consigo como una consecuencia (negativa) del mismo. Otra razón relevante de las denegaciones fue la falta de un proyecto efectivo de trabajo por cuenta propia de muchos demandantes: el 15% de las solicitudes manifiestan "trabajar por cuenta propia" y concentran el 51% de las denegaciones. Otro aspecto relevante de las denegaciones fue la elevada proporción de varones a los que afecta y la relativa mayor presencia de casados. El 55% de

los trabajadores regularizados fueron africanos (y de ellos el 45% marroquíes), el 27% latinoamericanos, el 9% asiáticos, el 8% europeos y el 1% norteamericanos; en relación a la regularización de 1985-86 ganan mucho peso los trabajadores inmigrantes que provienen de Africa y sobre todo de Marruecos. El perfil tipo del inmigrante regularizado es varón (71%), joven y soltero (64%). Por sectores de actividad económica, el sector servicios concentra el 60% de los permisos regularizados; pero el hecho relevante es el peso que tienen las regularizaciones en la agricultura y la construcción: el 17 y 15%, respectivamente, varios puntos (5 y 3) por encima del peso de estos sectores en el conjunto de la población trabajadora inmigrante; un elevado porcentaje de los regularizados africanos trabajan en esos sectores: el 30% en la agricultura y el 22% en la construcción; por el contrario, más del 90% de los asiáticos y de los norteamericanos y casi una cifra similar de los originarios de países del Acuerdo Europeo de Libre Cambio (AELC) y latinoamericanos ocupan puestos de trabajo en el sector servicios.

Finalizado el proceso de regularización, se hacía necesario continuar las actuaciones para facilitar la integración social de los inmigrantes regularizados y el mantenimiento de su situación de legalidad. Para ello se aprobó una resolución el 9 de julio de 1992 que ponía en marcha la renovación de los permisos de trabajo y residencia de los regularizados: "Concesión de tipos de permisos de diferente duración y extensión, según el grado de inserción y arraigo acreditados; supresión de la especialidad en la documentación de estos extranjeros, mantenimiento de los mecanismos y procedimientos de resolución centralizada así como de las vías de colaboración institucional". La importancia de esta resolución trasciende su aspecto coyuntural porque en ella "aparecen claros e intensos indicios de un cambio en el postulado de base que informa nuestro sistema de extranjería de modo que tiende hacia la estabilidad" (Santos y otros, 1993); desde este punto de vista, lo más destacado de esta resolución es que introduce el concepto de "arraigo". La Resolución prevé la concesión de permisos de un año de duración como en el proceso de regularización, pero también de permisos de 5 años de duración para los que acrediten "ejercicio habitual de actividad lucrativa por cuenta ajena durante los últimos cinco años". Además, esta resolución no citaba la situación nacional del empleo como un criterio a tener en cuenta en estas renovaciones. La documentación que se entregaba tras esta renovación era similar a la de cualquier otro trabajador extranjero en situación regular en España.

Tercero: El alcance y procedimiento del *proceso de documentación de extranjeros* llevado a cabo en 1996 se basa en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 155/1996 que aprueba el nuevo Reglamento de extranjería. A diferencia del anterior, este proceso restringe su cobertura a aquellos ciudadanos que, encontrándose en España antes del 1º de enero de 1996, se hallaran en situación irregular y hubieran sido titulares de un permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia con posterioridad a mayo de 1986. Además, no debían estar incurso en expedientes de expulsión por causas graves. El proceso incluye también a los familiares de los solicitantes: cónyuges no separados de hecho o de derecho, los ascendientes del titular cuando dependan económicamente de éste y los hijos que no estuvieran casados, los hijos adoptivos, los incapacitados y los que estén bajo tutela legal, siempre que cumplan los requisitos referidos a estancia y ausencia de antecedentes.

Para la presentación de las solicitudes se estableció un plazo de cuatro meses (desde abril hasta agosto de 1996). Al final de este proceso se presentaron 24.691 solicitudes (17.676 para permiso de trabajo y residencia y 7.015 para permiso de residencia); se concedieron 14.653 permisos. Por lo que se refiere a la nacionalidad de los solicitantes el continente africano concentró el 50,5% de

las peticiones presentadas, de los que un 33% son de origen marroquí. Los países latinoamericanos (especialmente Argentina, Perú y la República Dominicana) representan en torno al 20%, mientras que China (6,5%) y Polonia (4,5%) sumarían el 11% de las restantes solicitudes presentadas (para los tres primeros procesos puede verse Cachón, 1999).

Cuarto: El cuarto proceso se puso en marcha porque la Disposición Transitoria Primera de la *Ley Orgánica 4/2000*, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOE), obligaba al Gobierno a abrir un procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encontraban en territorio español antes del día 1º de junio de 1999 y acreditaran haber solicitado en alguna ocasión permiso de residencia o trabajo o que lo hubieran tenido en los tres últimos años. El Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, establece el procedimiento para la regularización de los extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 19 de febrero de 2000). En el periodo de solicitud desde el 21 de marzo hasta el 31 de julio de 2000, podrían ser documentados con un permiso de residencia o con un permiso de trabajo y residencia todos aquellos extranjeros que cumplieran, además de otros requisitos, el de encontrarse continuamente en España desde antes de día 1º de junio de 1999. También se dirige a otros grupos de extranjeros tales como solicitantes de asilo cuya petición hubiera sido desestimada, familiares de extranjeros que también se acogieran a este proceso, familiares de extranjeros residentes y de españoles.

La Disposición transitoria cuarta de la LO 8/2000 estableció que “el Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá los requisitos que permitan, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encuentren en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, hayan visto denegada la misma, exclusivamente, por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1º de junio de 1999”. Este *reexamen* automático de las solicitudes presentadas al proceso de regularización de 2000 se puso en marcha por el RD 142/2001, de 16 de febrero (BOE, 20-2-2001).

Al proceso de 2000 se presentaron 244.327 solicitudes y fueron concedidas 152.207. En el proceso de reexamen de 2001 se revisaron 57.616 denegaciones de las presentadas en 2000, denegaciones que se habían producido por no haber podido mostrar que se encontraban en España el 1º de junio de 1999. De éstas fueron aprobadas 36.013. En total, por tanto, fueron aprobadas 188.220.

Quinto: En 2001 se puso en marcha un proceso de *documentación por arraigo* al amparo del artículo 31.4 de la LOE que prevé la posibilidad de otorgar un permiso de residencia temporal a un extranjero, cuando se acredite su situación de arraigo en España. En aplicación de este artículo, y hasta la entrada en vigor del R.D. 864/2001, de 20 de julio, que aprobó el Reglamento de ejecución de la LOE, se consideró la procedencia de resolver favorablemente las solicitudes de permiso de residencia que se presentarán por los extranjeros que, hallándose en España, cumplieran los siguientes requisitos:

- Acreditar encontrarse en España antes del 23 de enero de 2001.
- Acreditar una situación de arraigo, considerando como tal la incorporación real o potencial al mercado de trabajo, la anterior residencia en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles.

- No estar incurso en determinadas causas de expulsión, ni tener prohibida la entrada en territorio español.

A este proceso de documentación por arraigo se presentaron 354.614 solicitudes y se han aprobado 241.696.

7.2. Ecuatorianos y colombianos en los procesos de regularización

La presencia de los colombianos y ecuatorianos en los procesos de regularización ha sido creciente. En los de los años noventa los colombianos apenas supusieron el 2% tanto en el de 1991 como en 1996. Los ecuatorianos que regularizaron su situación fueron menos del 0,5 y del 2% en esos mismos procesos.

En el proceso extraordinario de regularización del año 2000 la situación cambió radicalmente: los 20.174 ecuatorianos regularizados concentran el 12% del total de extranjeros regularizados y los 12.533 colombianos el 8%. Además, 24.352 ecuatorianos se benefician del “Programa de retorno voluntario y paulatino” puesto en marcha a principios de 2001 y la inmensa mayoría lo hacen sin necesidad de viajar a Ecuador, como estaba inicialmente previsto.

En el proceso de documentación por arraigo de 2001, el 40% de los beneficiarios han sido ecuatorianos (49.646, el 22,5% del total de regularizados) y colombianos (37.166, que suponen el 16,9% del total).

En total, desde la regularización de 1991 se han acogido a estos procesos un total de 52.170 colombianos y 94.892 ecuatorianos.

Cuadro 7.1. Evolución de los extranjeros, colombianos y ecuatorianos regularizados en los distintos procesos de regularización

	1985	1991	1996	2000	Especial ecuatorianos 2001	2001
Total	33.769	110.113	14.653	188.220	-	241.696
Colombia	ND	2.143	328	12.533	-	37.166
Ecuador	ND	469	251	20.174	24.352	49.646
<i>Peso de los colombianos y ecuatorianos sobre el total</i>						
Colombia	ND	2,0	2,2	7,6	-	15,4
Ecuador	ND	0,4	1,7	12,3	100,0	20,5

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1. Conclusiones

En torno al año 2000 comienza en España una nueva etapa en lo que hemos llamado la formación de la “España inmigrante”. En ella se produce la “institucionalización” de la “cuestión migratoria” desde varias dimensiones: se aprueba una nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOE) que es reformada en sentido restrictivo el 22 de diciembre de mismo año por la LO 8/2000; el Reglamento de extranjería se aprueba en julio de 2001; en marzo de 2001 se ponen en marcha el Programa GRECO para la integración de los inmigrantes a nivel nacional y muchas comunidades autónomas aprueban planes regionales en esa misma dirección; se producen un proceso extraordinario de regularización en 2000 y otro de documentación por arraigo en 2001; se aprueba el primer contingente para trabajadores migrantes que se encuentren en el exterior en 2002 y se ponen en marcha los dispositivos necesarios para su desarrollo en España y puesta en marcha en los países de origen de los inmigrantes; y, por último, pero muy relevante en el marco de este Informe, comienzan a firmarse acuerdos migratorios bilaterales con algunos países, comenzando por Colombia y de Ecuador (en 2001).

Además, en esta etapa, se aceleran los flujos de migraciones hacia España. Y entre los colectivos más importantes que comienzan a llegar en gran número se encuentran, en primer lugar, Ecuador seguido a distancia de Colombia. Estos flujos se producen en gran parte al margen de los sistemas legales previstos para la concesión de autorizaciones iniciales de residencia y de trabajo. Pero los flujos de estos dos colectivos son tan importantes que la población ecuatoriana residente legalmente en España se ha multiplicado casi por 90 (noventa) entre diciembre de 1995 (en que era una pequeña colonia de menos de 2.000 personas) y diciembre de 2003 (en que son 174.289). Pero los datos de ecuatorianos empadronados (sean legales o indocumentados) el 1º de enero de 2003 indican que viven en España 390.119. Esto apunta a un volumen de indocumentados superior a 250.000 personas. Por su parte los colombianos residentes legales se han multiplicado por 15, pasando de los 7.000 a los 107.459 en esas mismas fechas. El número de colombianos empadronados el 1º de enero de 2003 es de 244.570, lo que quiere decir que hay en torno a 170.000 colombianos indocumentados en España.

En mayo de 2001 España firma los dos primeros acuerdos para regular los flujos de inmigrantes. El primero se firma con Colombia el 21 de mayo de 2001 (“acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”) y unos días después, el 29 de mayo de 2001, se firma el acuerdo con Ecuador (“acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios”).

Con posterioridad se han firmado acuerdos con otros seis países con la misma finalidad: Marruecos (julio de 2001), República Dominicana (diciembre de 2001), Rumania (enero de 2002), Guinea Bissau (marzo de 2003), Polonia (mayo de 2002) y Bulgaria (marzo de 2003).

Se puede decir que España tiene una amplia experiencia en acuerdos migratorios bilaterales, sobre todo, porque en los años sesenta firmó convenios de este tipo con seis países europeos y

con otros seis latinoamericanos para facilitar la salida ordenada de los españoles que querían emigrar.

Los acuerdos con Colombia y Ecuador se firman en un período marcado por la redefinición de las políticas migratorias en España, por el aumento de las migraciones irregulares provenientes sobre todo de Ecuador y Colombia, por la toma de conciencia en la sociedad española del fenómeno migratorio y por varios procesos extraordinarios de regularización en el período 2000-2001. Es una fase convulsa de la inmigración, de la situación de los inmigrantes y de la definición de las políticas de extranjería e inmigración en España. En torno al año 2000 se entra en una fase nueva del proceso de constitución de la “España inmigrante” y los acuerdos se plantean precisamente en ese momento en que hay que responder políticamente a los desafíos de un sistema migratorio cuyos cauces legales se ven desbordados por las llegadas de inmigrantes que responden a una llamada desde el mercado de trabajo en España. Los acuerdos se conciben como una de las piezas de “una cultura de la inmigración legal” que se pretende fomentar.

Ambos acuerdos se pretenden con una visión global del proceso migratorio y en los mismos se incluyen cláusulas referentes a: preselección trabajadores en origen, sistema de comunicación de ofertas de empleo para el destino, selección y reclutamiento de trabajadores en origen por parte de las autoridades del destino con posible participación de los empleadores o sus representantes, previsiones especiales en el caso de trabajadores de temporada, organización del desplazamiento, garantías de derechos y condiciones laborales en destino, posibilidades de reagrupación familiar y previsiones de retorno (que son obligatorias en el caso de contratos de temporada).

Ninguno de los dos acuerdos tiene previsiones sobre las remesas de los trabajadores migrantes a sus países de origen.

El acuerdo firmado con Colombia no tiene ninguna previsión sobre regularización de los colombianos indocumentados en España. El acuerdo con Ecuador recoge el proceso singular de regularización que se había puesto en marcha tras el accidente de Lorca en enero de 2001 en el que mueren 12 ecuatorianos. Fue definido como “Programa de retorno voluntario y paulatino” y llegó a regularizar a cerca de 24.000 ecuatorianos de los cuales sólo unos 3.000 tuvieron que viajar a Ecuador para obtener el visado. Su inclusión en el acuerdo daba apoyo *a posteriori* al Programa pero el plazo de presentar solicitudes para el mismo ya estaba cerrado en la fecha de la firma del acuerdo.

La firma de los acuerdos y la aprobación a finales de 2001 del contingente de trabajadores migrantes para el año 2002 hizo que se pusiera en marcha dispositivos administrativos para gestionar la preselección de los trabajadores en origen (el SENA en Colombia y la UTSTM en Ecuador, esta última gestionada por una organización especializada en gestión de las migraciones de carácter privado), para la gestión de las ofertas de empleo desde España hasta el país de destino seleccionado por la empresa que presenta la oferta, para la selección de los trabajadores migrantes y para la organización de su desplazamiento hasta el lugar del puesto de trabajo en España y su retorno en el caso de trabajadores temporales. Este complejo sistema se estableció durante 2002, pero ha funcionado con más eficacia durante 2003, en gran parte por las novedades introducidas en la definición del contingente de éste último año. Entre ellas destaca la posibilidad de hacer ofertas de empleo de carácter nominativo y la de reasignar partes del contingente entre provincias o profesiones.

Los dos acuerdos se han puesto en práctica y han servido para que llegue regularmente a España a través de los cauces establecidos en los mismos un pequeño grupo de trabajadores migrantes en 2002 y 2003: unos 1.500 en el caso de Ecuador (de los cuales unos 1.200 con carácter estable) y unos 3.000 en el de Colombia (de los cuales unos 1.000 respondiendo a ofertas de empleo de carácter estable). Este es el éxito y a la vez la limitación de los acuerdos: abren un cauce legal que funciona pero por el que circula sólo una proporción muy reducida de los ecuatorianos y colombianos que han llegado a España estos años. El establecimiento de visados para ambos países (para Colombia desde el 1º de enero de 2001 y para Ecuador desde 3 de agosto de 2003) ha frenado considerablemente el flujo de trabajadores de ambos Estados que entraban como turistas pero que permanecían en España tres meses después de su entrada y que, en la mayoría de los casos, trabajaban irregularmente.

Aunque los acuerdos (o la LO 14/2003, aprobada en 20 de noviembre de 2003) establezcan que los países que tienen firmados acuerdos tienen preferencia para recibir las ofertas de empleo para trabajadores migrantes y aunque las autoridades españolas hayan podido dar a entender que así ocurriría o las autoridades de los otros países y/o su opinión pública hayan entendido que se produciría esa prioridad, las ofertas de empleo van encaminadas a los países donde decidan las empresas que las presentan. Los acuerdos no han dado ninguna preferencia efectiva para los países que los han firmado en los contingentes de 2002 y de 2003. Al contrario, parece producirse un descenso de las ofertas de empleo que los empresarios dirigen hacia Colombia y Ecuador porque prefieren países europeos. Y esta situación puede producir cierta sensación de frustración cuando se ha esperado que la firma de los acuerdos pudiera servir para producir un número mayor de ofertas o para encauzar a los países firmantes una proporción mayor de las ofertas que se han aprobado en el contingente.

Otros puntos de los acuerdos no ligados directamente a la contratación de los trabajadores migrantes y a su viaje de venida a España no se han puesto en marcha con la misma eficacia: no se han establecido dispositivos de formación específica suficientes; no se ha proporcionado la información adecuada e informes sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales; no se han puesto en marcha programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes a su país de origen que favorezcan la reinserción del migrante, que propicien el desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia adquirida en España, que permitan promocionar pequeñas y medianas empresas, que faciliten la creación de empresas binacionales y que fomenten la formación de recursos humanos y transferencia de tecnología. Y, sin embargo, todos ellos son puntos señalados expresamente en los acuerdos firmados por España con Colombia y con Ecuador.

Sólo se ha desarrollado un programa experimental de apoyo al retorno voluntario: el PREVIE, pero no lleva a cabo las medidas de acompañamiento que señalan los acuerdos. La reciente reforma de la LOE por la LO 14/2003 puede facilitar que se pongan en marcha estos programas desde la parte española.

Aunque es pronto para valorar ambos acuerdos puesto que sólo llevan dos años en vigor, pueden calificarse de oportunos y necesarios y puede decirse que tienen una visión global de las migraciones y que establecen cauces para que los desplazamientos de trabajadores se produzcan de modo ordenado y legal y con garantías para los trabajadores migrantes. Introducen así una cierta “cultura de la legalidad migratoria”. Sin embargo, su eficacia en términos cuantitativos es limitada y esto puede ser resultado de una serie de razones: la falta

de ofertas de los empleadores (que puede responder a la existencia de una bolsa muy importante de inmigrantes indocumentados en España que venía cifrando en torno a 500.000-600.000 personas pero los últimos datos de residentes y de empadronados elevan por encima del millón de personas); las complejidades administrativas del sistema y la antelación con la que hay que hacer las ofertas; los retrasos burocráticos de los procedimientos; o las preferencias por países más próximos en el caso de los migrantes de temporada (a los que los empresarios deben pagar los desplazamientos).

8.2. Recomendaciones

El principal lastre que tienen los acuerdos es un elemento exterior a los mismos pero que produce un contexto extraordinariamente complejo a la hora de intentar aumentar su eficacia: es la gran bolsa de inmigración irregular que hay en España, que sirve como fuente de contratación para las necesidades de las empresas y que además sitúa a estos trabajadores en una situación de debilidad que les impide exigir un “trabajo decente”. Recientes declaraciones de responsables políticos españoles y los últimos datos conocidos de residentes legales y de empadronados apuntan a que el número de inmigrantes indocumentados en España es mucho mayor que los datos que barajaban hasta ahora y estos mismos responsables comienzan a hablar de un millón de personas en esa situación. El Delegado del Gobierno español para la Extranjería y la Inmigración ha afirmado que el Gobierno “buscará fórmulas imaginativas para (solucionar el problema de) la bolsa de inmigrantes irregulares que hay en España”.

Mientras no se resuelva la situación de este muy importante volumen de indocumentados, no es esperable que los acuerdos tengan un impacto formal mayor que el que tienen en la actualidad. Porque ni el contingente va a aumentar el volumen (ahora con carácter orientativo) ni los empresarios van a presentar muchas más ofertas mientras sigan teniendo esa oferta (abundante, barata, débil y próxima) en un mercado paralelo e informal. Además no hay que olvidar que algunos sectores donde la presencia de trabajadores inmigrantes es muy importante como el de la construcción son sectores muy sensibles al ciclo económico y una caída significativa de éste puede tener serias consecuencias en el empleo de los inmigrantes en España.

Se necesita voluntad política y no hay que desdeñar las “fórmulas imaginativas” para abordar este problema que es el más importante y complejo que tiene España en el campo de las migraciones.

Se deberían mejorar diversos aspectos ya incluidos en los acuerdos migratorios firmados por España con Colombia y Ecuador pero que no parecen estar bien resueltos en la práctica:

- Hacer más rigurosos y transparentes los procesos de preselección por parte de los organismos colombiano (SENA) y ecuatoriano (UTSTM).
- Organizar formación en origen, pero homologable tanto en el país de origen como en el de destino.
- Proporcionar más y mejor información e informes a los trabajadores migrantes antes de que lleguen a España en los temas que señalan los acuerdos como son permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales en España.
- Mención aparte merece el campo de los riesgos laborales: los trabajadores migrantes sufren una mayor tasa de accidentabilidad que los autóctonos por lo que se debe potenciar

mucho más la información específica en las empresas y los puestos de trabajo para dar cumplimiento a la Ley de Riesgos Laborales española.

- Sistematizar desde instancia públicas el retorno voluntario favoreciendo la reinserción del migrante, propiciando el desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España, tal como formalmente señalan los acuerdos.
- Promover la creación de pequeñas y medianas empresas, la creación de empresas binacionales, la formación de recursos humanos y las transferencia de tecnología, como señalan los dos acuerdos.
- Celebrar reuniones regulares de la comisión mixta con un informe de seguimiento de cada unos de los acuerdos en todos sus aspectos (no sólo el cuantitativo del volumen de trabajadores migrantes desplazados).
- Establecer la participación sindical en todos los procesos, tal como está previsto en el Programa GRECO, tanto en origen como en el destino. La participación en origen de los sindicatos del país de destino se podría facilitar a través de programas de cooperación técnica.
- Facilitar los trámites en los países de origen por parte de las autoridades de esos países. En el caso de Colombia ya se han adoptado diversas medidas en esta dirección.

Debe mejorar la “flexiseguridad” de los acuerdos y del contingente. Si se puede aplicar en este campo el concepto que la OIT recomienda en el mercado de trabajo, cabría decir que los dispositivos de los acuerdos migratorios y del contingente de trabajadores extranjeros en España deberían ser más flexibles en su definición y más ágiles en todos los plazos de funcionamiento y, a la vez, mejorar el control de todos los procesos para darles seguridad y garantías. En este mayor control deben cumplir un papel relevante los servicios públicos de empleo (SPE), las organizaciones sindicales y las organizaciones patronales. Este control debería incluir el seguimiento por parte de los SPE de los trabajadores migrantes acogidos a los acuerdos y al contingente. No parece una tarea excesivamente complicada desde el punto de vista de la gestión porque estos trabajadores están muy concentrados en una pocas empresas.

Convendría estabilizar dispositivos de retorno voluntario. Aprovechando que la reforma de la LOE por la LO 14/2003 de 20 de noviembre, establece que “el Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad”, estos programas deberían regularse en el nuevo Reglamento de Extranjería e Inmigración, dotándolos de mayor transparencia que el programa experimental puesto en marcha y ligándolos a planes de reasentamiento y apoyo a las comunidades de origen, como dice la norma.

Se deberían incrementar significativamente los recursos administrativos, sobre todo los recursos humanos, para gestión de los procesos derivados de los acuerdos y del contingente. Por parte española eso significa un aumento notable del personal de las Consejerías de trabajo y asuntos sociales y de los Consulados en los países de origen de los inmigrantes y de las Oficinas de Extranjería en España. También por parte de los países de origen se podría hacer un esfuerzo en este campo que podría apoyarse con mecanismos de cooperación técnica con España y con la Unión Europea.

Este incremento de recursos humanos en las administraciones, especialmente en la de España, está justificado y exigido por el incremento de la inmigración en España, por la importancia creciente que la inmigración tiene para la economía española, por la magnitud que han adquirido los flujos migratorios no sólo de llegada sino también de retorno y por la seguridad de que estos flujos van a seguir siendo muy significativos en los próximos años.

La reciente reforma de la LOE por la LO 14/2003 ha introducido la posibilidad de que la Administración española conceda “permisos para búsqueda de empleo” de tres meses de duración. Si hasta ahora la asignación del contingente por países venía determinado por decisiones empresariales (salvo en un reducido volumen de permisos para búsqueda de empleo en el servicio doméstico), esta modificación legal puede permitir la asignación de ciertos cupos por países respetando el principio de preferencia que apuntan los acuerdos y que también reconoce la LO 14/2003. La introducción de estos permisos para búsqueda de empleo habrá de hacerse con las adecuadas cautelas y controles (como los señalados en el punto 2 de estas recomendaciones) para que no se produzca un deterioro de las condiciones de trabajo de los recién llegados ni de los que ya están en el mercado de trabajo español, sean españoles, comunitarios o no comunitarios. Habrá que resolver también problemas como los procesos de selección y prioridad en las oficinas de empleo y el alojamiento de estos trabajadores en esa fase de búsqueda de empleo. Será necesario llevar a cabo estudios profundos, previos y pormenorizados del déficit de trabajadores por profesiones, provincias y comarcas.

Los acuerdos y el contingente deberían mejorar la relación entre procesos migratorios y desarrollo de las zonas de origen de los trabajadores migrantes. Tanto en los procesos de selección como en los de retorno y en estimular que las remesas que los emigrantes envían a sus familiares en los países de origen sean instrumento no sólo de mejora de las condiciones de vida inmediatas sino de la estructura productiva de las comunidades de origen de los inmigrantes. Se trataría de políticas de codesarrollo ligadas a proyectos migratorios de carácter temporal que podrían ser apoyadas con proyectos de cooperación técnica tendentes a mejorar las estructuras administrativa y productiva. Se deben mejorar las estadísticas españolas de extranjería e inmigración sobre todo las referidas a flujos de entrada y de salida, publicándolas oficialmente con regularidad y especificando los diversos motivos de las entradas y de las salidas, los países de origen y de destino y las principales características de los extranjeros. También los países de origen deberían mejorar sus estadísticas en este campo.

Bibliografía

Aparicio, R y Giménez, C. (eds.) (2003): *Migración colombiana en España*, Ginebra, OIM y Naciones Unidas.

Aparicio, R y Giménez, C. (eds.) (2004): *Migración ecuatoriana en España*, Ginebra, OIM y Naciones Unidas (en prensa).

Aragón, R. (1991): “Hacia una política activa de inmigración”, *Revista de Economía y sociología del trabajo*, nº 11, marzo.

Baylly, F, Mouhoud. E. y Oudinet, J. (2003): “Les nouvelles dynamiques migratoires: relance et complexification”, *Chronique Internationale de l'IREES*, nº 84, septiembre, pp. 30-47

Cachón, L. (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, Madrid, MTAS.

Cachón, L. (2002): “La formación de la ‘España inmigrante’: mercado y ciudadanía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97, enero-marzo, pp. 95-126.

Cachón, L (2003): “La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad”, *Migraciones*, nº 14, diciembre, pp. 219-304.

Cachón, L. (2003a): “Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación”, en *La discriminación racial*, Barcelona, Icaria, pp. 39-101.

Comisión Europea (2003): *Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo*, COM(2003)336, 3 junio 2003

Charro, P. y Ruíz de Huidobro, J.M. (2000) “La Ley Orgánica 4/2000: Análisis técnico-jurídico de sus principales novedades”, *Migraciones*, nº 7, junio, pp. 7-56.

Fernández Cordón, J.A. (2003): “El futuro demográfico de España”, *Sistema*, nº 175-176, septiembre, pp. 243-262.

Osuna, J.L. y Márquez, C. (dir.): (2000): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional.

Raoult, N. y Pelosse, J. (1998): “Des observatoires de l’emploi et des métiers, pour quoi faire?”, *Actualité de la formation permanente*, nº 155, juillet-août, pp. 17-22.

Rossi, P. y Freeman, H. (1993): *Evaluation: a systematic approach*, Londres, Sage Publications.

Ruíz de Huidobro, J.M. (2000) “La Ley Orgánica 4/2000. Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico”, *Migraciones*, nº 7, junio, pp. 57-88.

Ruíz de Huidobro, J.M. (2001) “El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio”, *Migraciones*, nº 9, junio, pp. 69-104.

Santos, L. y otros (1993): *De nuevo sobre el trabajador extranjero y la regularización de 1991*, Barcelona, Fundación Torras Domènech.

Los acuerdos bilaterales entre España con Colombia y Ecuador pueden ser consultados en el sitio: <http://www.extranjeria.info/inicio/index.htm>

Datos del autor

Lorenzo Cachón
Universidad Complutense de Madrid
Departamento de Sociología I (Cambio Social)
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
28223 Madrid, España
Tel. (+34) 913942899 Fax: (+34) 913942767
lcachon@cps.ucm.es

Anexo

Relación de personas entrevistadas

Las personas entrevistadas expresamente para la redacción de este estudio en la primera quincena de diciembre de 2003 han sido las siguientes:

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España

Antonio Maceda, Director General de Ordenación de la Migraciones

Ministerio del Interior de España

Carlos Guervós, Subdirector General de Inmigración. Dirección Gral. de Extranjería

Embajada de Ecuador en Madrid

Francisco Carrión, Embajador de Ecuador y Erick Medina, Segundo Secretario

Embajada de Colombia

Sara Gamba, Primer secretario de Embajada

Unión General de Trabajadores (UGT de España)

Ana María Corral, Responsable del Departamento de Migraciones

Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)

Luis Angel Méndez, Departamento de Relaciones Laborales

Rumiñahui, Asociación ecuatoriana en España

Dora Aguirre, Presidenta

ACULCO, Asociación colombiana en España

Alvaro Zuleta, Presidente

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Salvatore Ippolito, Jefe de Misión

Tercera parte

Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú

*Ezequiel Texidó
Nora Pérez Vichich*

1. Introducción

En los últimos años de la década de los noventa la región del Cono Sur ha sido testigo y protagonista de la suscripción de una serie de convenios migratorios laborales. En el marco de la búsqueda de mecanismos de integración más efectivos, las relaciones internacionales entre los Estados están estrechándose a partir del establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales.

En materia migratoria, en las últimas décadas se han advertido algunos avances en términos de la gestión de las migraciones a nivel internacional, fundamentalmente a partir de la suscripción de un conjunto de acuerdos referidos a determinadas dimensiones vinculadas al fenómeno. Estos instrumentos buscan adecuarse a la complejidad que presenta el fenómeno migratorio en la actualidad.

Las migraciones internacionales se desarrollan hoy en el marco de un mundo configurado en función de una mayor interacción entre las naciones, en el que el carácter definitivo de la migración se diluye al interior de un concepto más amplio de movilidad. Los desplazamientos de personas a través de las fronteras son acompañados por otros movimientos migratorios intrarregionales e interregionales que involucran distancias más largas. Tanto unos como otros se dan en el marco de movimientos pendulares, circulares o intermitentes, signados por alternativas laborales de tipo estacionales o por la búsqueda de un destino más auspicioso en donde las personas puedan satisfacer sus necesidades y expectativas de vida.

En el contexto de la globalización, el mundo se vuelve potencialmente más accesible a los desplazamientos de personas. Los progresos en materia de medios de comunicación y transporte junto al alto grado de estandarización de las formas de consumo han provocado cambios significativos en relación a la percepción que tienen las personas de las distancias geográficas y de sus posibilidades de movilizarse desde un espacio territorial hacia otro, y al conocimiento de la vida en otras comunidades.

Ahora bien, los desplazamientos de mano de obra están condicionados por los controles (políticas migratorias) de los Estados receptores, los que pueden contribuir a la integración o no de los inmigrantes y sus familiares en esas sociedades. Las políticas migratorias son las que determinan qué tipo de movimientos se espera y pretende se desarrollen entre los países.

Dada la importancia que adquieren las políticas migratorias en tanto factor que influye sobre la dinámica y las características de las migraciones, en este estudio se analizarán los acuerdos bilaterales, en cuya esencia se contemplan las dimensiones legal y laboral de la inmigración,

firmados recientemente por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú, y sus efectos en estas sociedades.

1.1. Objetivos

El objetivo general del presente estudio consiste en analizar en forma exhaustiva el alcance y la aplicación de los acuerdos bilaterales sobre migraciones laborales internacionales más recientes firmados entre Argentina, por una parte, y Bolivia, Paraguay y Perú, por la otra.

Entre los objetivos específicos aparecen los siguientes:

Analizar el alcance de los convenios migratorios más recientes firmados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: igualdad de trato y no discriminación con los nacionales del país de acogida, seguridad social, transferencia de remesas, derecho a la reunificación familiar, reclutamiento de mano de obra en el país de origen, posibilidades de movilidad laboral, cuotas y contingentes, condiciones de reciprocidad y homologación de títulos y certificados de estudio.

Evaluar la naturaleza de los acuerdos y sugerir elementos necesarios para optimizarlos, teniendo en cuenta las eventuales relaciones entre los acuerdos bilaterales analizados y los instrumentos regionales (Mercosur e Instrumento Andino de Migraciones Laborales de la Comunidad Andina).

Evaluar el nivel de cumplimiento efectivo de los acuerdos bilaterales establecidos por Argentina con Bolivia y Perú, considerando los efectos producidos sobre el stock de inmigrantes en situación regular e irregular y la incidencia que tuvieron estos compromisos en los procesos de regularización de inmigrantes irregulares.

Determinar si los acuerdos bilaterales han sido útiles y beneficiosos para los inmigrantes y sus familiares, las autoridades migratorias, el país de origen y el mercado de trabajo receptor.

1.2. Marco metodológico

Esta investigación se ha desarrollado a partir del análisis de información procedente de diversas fuentes:

- Convenio migratorios;
- Protocolos Adicionales a los convenios;
- Normas sobre migraciones internacionales contenidas en la legislación nacional e internacional;
- Registros administrativos;
- Entrevistas a funcionarios de los Ministerios de Trabajo, Interior (Dirección de Migraciones) y Relaciones Exteriores de Argentina, representantes diplomáticos de Perú y Bolivia y expertos en el tema (docentes e investigadores).

Mediante la información de tipo cualitativa se procuró comprender las circunstancias en que se desarrolló el proceso de aplicación de los convenios migratorios y explicar los elementos que alentaron u obstaculizaron su efectivo cumplimiento en Argentina. Las opiniones de los representantes de los organismos arriba mencionados han resultado de gran importancia a la hora de evaluar la naturaleza de los acuerdos y los elementos que habría que tener presentes para optimizarlos. Asimismo, se ha indagado acerca de si existen eventuales relaciones entre los acuerdos bilaterales aquí analizados y los instrumentos regionales de libre circulación suscritos en 2002 por los países que integran el Mercosur.

El abordaje cuantitativo, por su parte, realizado a través del análisis de datos de los registros administrativos, ha permitido conocer la evolución de la cantidad de inmigrantes bolivianos, paraguayos y peruanos radicados en el país en el período cubierto desde la firma de los instrumentos bilaterales hasta la fecha y el volumen de inmigrantes irregulares que se ha acogido a los convenios mediante la presentación de la solicitud de regularización.

1.3. Estructura del trabajo

En la primera sección, se presentará en forma sucinta el panorama sobre los Estados bajo análisis y las características de la inmigración en estos países. En la segunda sección, se describirá el objeto y los contenidos de los convenios migratorios suscritos por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú. En la tercer sección, se realizará un balance acerca de las limitaciones, carencias, debilidades y potencialidad de los acuerdos bilaterales y se presentarán opiniones acerca de las expectativas que tenían los actores involucrados antes de la firma de los convenios y las evaluaciones que realizan en la actualidad sobre la aplicación efectiva de los mismos. En la última sección, se expondrán las principales conclusiones del estudio y se esbozarán algunas recomendaciones orientadas a la acción.

2. La realidad migratoria actual en Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú

2.1. El contexto: un breve panorama de los países

Después de varios años de estancamiento económico, en las postrimerías del siglo XX los países del Cono Sur experimentaron cambios estructurales que afectaron a sus economías y sociedades. Así, desde principios de la década de los noventa las economías de la región atraviesan profundas transformaciones que tienen por marco la apertura económica, la desregulación de los mercados, los programas de privatización de empresas públicas y la estabilidad de la moneda, entre otros.

Dado que estos procesos no se desarrollaron de manera homogénea en los diferentes países, se expondrán a continuación los rasgos particulares que presentaron en cada una de estas sociedades, caracterizando sucintamente la situación en que se encuentran cada uno de éstos en la actualidad.

En Argentina se instaura un modelo de crecimiento basado en el control del tipo de cambio mediante la sujeción del valor del peso al del dólar estadounidense. Esto ha alentado la llegada de inversiones externas, provocando un crecimiento económico importante en los primeros ocho años de los noventa. En forma simultánea se evidenciaban los efectos del

modelo de desarrollo impuesto desde el Estado, principalmente aquellos vinculados con las problemáticas del empleo, desocupación, pobreza y marginación social.

El agotamiento del modelo de acumulación de los años noventa, cuya manifestación más clara aparece en 1998 con la génesis de la última fase recesiva, sumado a los “desórdenes” que estaban produciéndose en el ámbito social, daría impulso a un nuevo quiebre en materia de política económica, provocando una intensa crisis en las esferas político-institucional, económica y social.

A partir de 2002, se aplicaron algunas medidas económicas que se apartaron paulatinamente de la ortodoxia neoliberal, marcando un nuevo camino en materia de política cambiaria y productiva. La salida de la convertibilidad a través de la devaluación de la moneda impuso al país un nuevo viraje del rumbo económico, orientado hacia las exportaciones de productos primarios y manufactureros.

A pesar de la incipiente recuperación experimentada por el sector industrial en el segundo semestre de 2002, se advierte que a lo largo de este año el PIB cae un 13%. Este hecho, producto de la crisis acumulada en los años anteriores, se combina con un fuerte aumento de la tasa de desocupación. En efecto, el desempleo urbano pasa de 16,4% a 21,5%, alcanzando el porcentaje más alto de la historia de este país.

Las estadísticas de 2003 ofrecen claras evidencias de consolidación de la recuperación económica. Así pues, hasta noviembre de 2003 se observa un aumento del PIB de alrededor del 7%. En forma paralela, la tasa de desempleo cae en mayo de 2003 a un 15,3%.

En Bolivia, desde mediados de los años ochenta se inicia un proceso de cambio estructural, sustentado sobre la base de la estabilización del tipo de cambio. A partir de esos años crece el PIB al mismo tiempo que se produce una heterogeneización del empleo urbano, producto del papel cumplido por el sector informal (Torales y otros, 2003).

Hacia fines de los noventa se advierte que a pesar del aumento del poder adquisitivo de los salarios industrial y mínimo experimentado en los últimos años, se incrementan las tasas de desempleo, informalidad y precarización laboral en función de la cantidad de horas trabajadas.

En 2002, se advierte un deterioro generalizado de los indicadores de calidad del mercado laboral. El bajo desempeño laboral se debe básicamente al deterioro de los indicadores de empleo y a la pérdida de poder adquisitivo de los salarios mínimos (OIT, 2002).

Con respecto a Perú, desde principios de los años noventa se implementan medidas tendientes a estabilizar la economía, tales como, unificación del mercado cambiario, flotación del tipo de cambio y restricción en materia de financiamiento del sector público y la banca privada (Torales y otros, 2003). El modelo de apertura económica en pugna implicaba también la liberalización financiera y comercial, la flexibilización del mercado de capitales, la reforma tributaria y fiscal, la inversión y la privatización de empresas del Estado.

Si bien durante varios años se logró contener la escalada inflacionaria, obtener crecimientos en el PIB y mejorar levemente el nivel del salario industrial y mínimo, el campo laboral sufrió

un deterioro notable, especialmente por el aumento de las tasas de desocupación y subocupación y por la precarización de los mercados de trabajo (OIT, 2001). En los tres primeros trimestres de 2002, se evidencia un aumento de la tasa de desocupación (de 9,4% a 9,7%).

En el caso de Paraguay, el proceso de modernización socioeconómica y cultural se desarrolló de manera tardía. En la década del 60' se instauró un modelo de economía abierta, con bajos niveles de producción industrial. Hacia fines de la década de los noventa, la producción industrial representaba un 16% del PIB. La economía campesina ocupaba, a mediados del último decenio, un tercio de la PEA del país. El sector industrial, por su parte, mostró un bajo desarrollo en el marco de una economía con altos niveles de estancamiento.

En las áreas urbanas, la distribución del empleo por sector adquiere, hacia fines de esta década, la siguiente fisonomía: servicios, 72,8%; industria, 22%; agricultura, 5,2% (OIT, 2001).

Si bien el mercado de trabajo paraguayo muestra tasas de desocupación relativamente bajas, los niveles de trabajo informal y subocupación son de los más altos de la región (Texidó y otros, 2003). Así, la tasa de desocupación es en 1996 de 8,2%, mientras que el porcentaje de trabajo urbano informal sobre el total de trabajo urbano es en este mismo año de 57,9% (OIT, 2001).

2.2. La inmigración laboral reciente en Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú

A los fines planteados en este estudio, resulta conveniente caracterizar brevemente la inmigración laboral que ha tenido lugar en los últimos años en los países estudiados, considerando especialmente la inserción ocupacional de la mano de obra inmigrante en los diferentes segmentos de los mercados de trabajo de los países de recepción.

Argentina. En las últimas décadas, en Argentina se evidencian cambios considerables en relación a la composición del stock migratorio. De una migración compuesta mayoritariamente por personas de origen europeo, desde mediados de siglo XX se observa un crecimiento constante de la población limítrofe dentro de la población extranjera total, alcanzando en el censo 1991 un leve predominio frente a la población europea.

Si bien todavía no se encuentran disponibles los datos correspondientes al censo 2001, la mortalidad que afecta a las personas que protagonizaron la inmigración de ultramar llevaría a que la incidencia de las corrientes latinoamericanas, y entre ellas principalmente las limítrofes, fuera cada vez más importante.

La inmigración limítrofe está compuesta en su gran mayoría por inmigrantes paraguayos, bolivianos y chilenos. En las últimas décadas, la inmigración limítrofe ha estado acompañada por las corrientes procedentes de Perú. Los contingentes de peruanos han ido creciendo considerablemente, duplicando la cantidad de efectivos entre 1980 y 1991 (8.561 y 16.634 respectivamente) y superando en 2002 la cantidad de 50.000 personas.

En la actualidad, la población boliviana representa una de las principales corrientes inmigratorias en el país y la peruana, por su parte, adquiere un peso cada vez más

significativo dentro del total de inmigrantes. Estas dos comunidades muestran un fuerte crecimiento relativo en el conjunto de la población inmigrante.

Según datos de la Dirección Nacional de Migraciones, en el período 1999-octubre de 2003 se radicó en el país un total de 20.187 bolivianos y 29.251 peruanos. El crecimiento registrado hasta 2001 es común a las dos nacionalidades estudiadas, compartiendo también estos grupos una fuerte caída en el volumen de radicaciones a partir de ese año. Este patrón podría ser explicado a partir de la pérdida de la capacidad de atracción de Argentina en tanto polo receptor de migraciones regionales, motivada por la crisis político-institucional, económica y social que se diseminaba rápidamente en toda la sociedad.

Ahora bien, los inmigrantes de la región integran movimientos migratorios de índole laborales. Su alta intensidad laboral, medida a partir de la tasa de actividad, muestra que se trata de poblaciones que se insertan o buscan insertarse en los mercados de trabajo del país receptor.

Las poblaciones de inmigrantes limítrofes y peruanos tienen una inserción laboral relativamente homogénea: se emplean predominantemente en actividades comerciales, domésticas y de la construcción. Si bien existen algunas diferencias al interior del bloque migratorio analizado, la mano de obra inmigrante se inserta en los espacios del mercado de trabajo en donde la oferta de la mano de obra local es baja o nula.

En general, las comunidades estudiadas presentan una inserción laboral desfavorable: los inmigrantes se insertan mayoritariamente en los espacios menos regulados del mundo laboral, desempeñando tareas de baja calificación en condiciones de alta precariedad laboral. Esta última está dada por la expansión de la figura del trabajador desprotegido, el que desarrolla sus actividades por fuera del marco de regulación legal, o subempleado, a causa de la mala distribución de los recursos.

De lo dicho hasta aquí, los inmigrantes tienden a concentrarse en determinadas áreas del mercado de trabajo, espacios que tienen ciertas características que hacen que sean menos atractivos para la mano de obra local.

Bolivia. Este país se ha caracterizado a lo largo de su historia por expulsar población hacia sus países vecinos, especialmente hacia Argentina. La emigración de trabajadores migrantes hacia ese país ha contribuido a resolver no sólo problemas poblacionales que presentaban vastos territorios del país receptor sino también de escasez de mano de obra en determinados segmentos de los mercados de trabajo.

Así, ha aportado su fuerza de trabajo a la ejecución de tareas en las actividades estacionales, como ser, en la producción azucarera y tabacalera en el noroeste argentino, en la vendimia y recolección de cultivos frutihortícolas en la región Cuyo y en los sectores industriales y de la construcción en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En las últimas décadas, la mano de obra boliviana es atraída por los mercados de trabajo tanto de algunos países sudamericanos (Argentina, Chile y Venezuela) como de los países más desarrollados del mundo, principalmente Estados Unidos. Los patrones migratorios recientes indican que los trabajadores bolivianos buscan mejores perspectivas de empleo y de vida

fuera de las fronteras de su propio país y en medida creciente fuera de los destinos regionales. No obstante, Argentina continúa siendo el destino preferido por los trabajadores bolivianos.

Ahora bien, la inmigración internacional en Bolivia está compuesta en su gran mayoría por personas nacidas en el continente americano. Dentro de este grupo, predominan los flujos provenientes de los países limítrofes, fundamentalmente de Argentina y Brasil.

El grupo de argentinos es el más importante, alcanzando en el censo de 1992 un total de 17.829 inmigrantes. Esta nacionalidad representa un 30% del total de inmigrantes, seguida de los brasileños (14,3%), mexicanos (11%) y peruanos (9,7%). Las poblaciones de los países limítrofes, como se ha observado, tienen una presencia considerable en el stock inmigrante total.

Dada la alta concentración de los inmigrantes argentinos en los rangos de edad más bajos, la inmigración argentina estaría compuesta por los hijos de los bolivianos emigrados en el pasado a aquel país, quienes atravesaron en los últimos años un proceso de retorno. Las restantes comunidades de inmigrantes muestran un fuerte impacto en las edades laborales centrales (20-39 años). Este dato, junto con la presión que ejercen sobre los mercados de trabajo a través de la oferta laboral, indica que se trata de una inmigración de carácter laboral.

Los inmigrantes se insertan preferentemente en las siguientes ramas de actividad: agricultura, servicios y comercio. Mientras la mano de obra brasileña muestra una inserción considerable en la agricultura, los argentinos son absorbidos principalmente por la rama de servicios, siendo empleados para desempeñar puestos de trabajo de baja calificación.

Paraguay. La historia de Paraguay está notablemente marcada por los movimientos poblacionales. Desde fines del siglo XIX, Paraguay se caracteriza por ser un país que expulsa población hacia fuera de sus fronteras.

Los procesos políticos desarrollados a partir de la guerra de la Triple Alianza generaron condiciones para la emigración de nacionales hacia el exterior. La conjunción de conflictos políticos con crisis económicas recurrentes estimuló la emigración de paraguayos hacia sus países vecinos, principalmente hacia Argentina y Brasil. “El mayor porcentaje de emigración a Argentina se produjo entre 1947 y 1960. Hasta la década del cincuenta la principal emigración de paraguayos no era definitiva o permanente. Es recién a partir de la década del sesenta cuando este flujo tiende a fijar residencia en el país de destino, en esa década un 23,7% del total de paraguayos viviendo en ese país decidieron adoptar la nacionalidad argentina” (Fisher y otros, 1997).

En esa misma época se diversifican los destinos a donde se dirigen los paraguayos, apareciendo con mayor fuerza en el mapa migratorio las regiones más desarrolladas del mundo (especialmente América del Norte y Europa).

De acuerdo a los datos de los censos de la ronda de los noventa, Paraguay se consolida como un país de emigración con algo más de un 6,7% de su población residente en otros países del continente americano, fundamentalmente en Argentina.

En cuanto a la inmigración en el territorio paraguayo, en 1992 el 4,6% del total de la población había nacido en otro país. La gran mayoría de los inmigrantes proviene de Brasil (57%) y Argentina (25%). Más tarde aparecen los asiáticos (5%), europeos (4%) y otros sudamericanos (4%).

Existen diferencias en relación a la localización geográfica de las dos comunidades predominantes: mientras los brasileños se asientan mayoritariamente en áreas rurales (ubicadas en localidades contiguas al Brasil), los argentinos se vuelcan por las ciudades. Este patrón de localización espacial ha determinado una inserción selectiva de los inmigrantes en la estructura productiva: alrededor del 70% de los brasileños se inserta en la agricultura. Dado que los inmigrantes argentinos tienen una impronta muy significativa en las zonas urbanas, las actividades en donde se insertan son el comercio (27%), los servicios (23,7%) y la industria (14,7%).

Caracterizados por la calificación de las ocupaciones en las que se insertan ambos contingentes, se advierte que los inmigrantes brasileños son empleados en puestos de baja calificación en actividades agrícolas. En cambio, la participación laboral de los inmigrantes argentinos se efectúa en ocupaciones con una calificación media y media/alta, ligadas a las áreas comerciales y de servicios.

Perú. Los conflictos políticos y económicos han consolidado el perfil que tenía Perú en tanto país expulsor de población. Si bien desde la década del cincuenta la emigración ha ido aumentando progresivamente, hasta los años ochenta se trataba de un proceso selectivo, nucleado en torno a la mano de obra calificada. A los profesionales y técnicos de esos años, se sumaron desde la década del ochenta otras categorías de emigrantes, convirtiéndose en un fenómeno masivo.

En la actualidad, la emigración de peruanos se dirige hacia Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Argentina y Venezuela, alcanzando valores superiores a las 300.000 personas. Estas corrientes están compuestas en gran medida por mano de obra que posee un nivel educativo relativamente alto y que busca trabajo activamente en los mercados de trabajo de los países de acogida.

En cuanto a la inmigración en Perú, los años noventa muestran una caída respecto de la década anterior, pasando del 0,4% al 0,2% del total de la población residente en éste país. Así, el impacto que ejercen las poblaciones extranjeras dentro de la población total resulta ser muy poco significativo.

Si bien la composición de la población inmigrante muestra una supremacía de los nacidos en el continente americano, también registra la presencia de corrientes de origen europea y asiática (SIMICA, 1999). De este modo, las personas nacidas en EEUU, Chile, Argentina, China, España y Bolivia son las que tienen más peso dentro de la población inmigrante, representando más de la mitad de este grupo.

La población de origen argentino tiene una presencia decreciente dentro la población total, pasando de 5.025 efectivos en los años ochenta a 4.165 en la década siguiente. Algo parecido sucede con las personas originarias de Chile, quienes junto a otros grupos de inmigrantes

regionales, entre ellos los bolivianos, se habrían dirigido hacia Argentina en la década de los noventa atraídos por las condiciones que presentaba el tipo de cambio vigente.

La inmigración laboral en Perú ha ido descendiendo en las últimas décadas. La PEA inmigrante representa un 0,25% de la PEA total. La migración laboral en Perú adopta un patrón claramente urbano (Torales y otros, 2003). Los inmigrantes se insertan fundamentalmente en los sectores de servicios, comercio y finanzas. Mientras en los servicios y comercio predomina la presencia femenina, en las finanzas alcanza mayor representación la mano de obra masculina.

Un dato que contribuye a entender el bajo impacto que provoca la inmigración en el mercado de trabajo peruano es el referido a la baja tasa de actividad registrada para ese grupo. Así, apenas superior al 40%, se encuentra por debajo de la tasa de actividad peruana. Esto podría deberse a la corta edad que tienen los inmigrantes (muchos de ellos nacidos en el extranjero y arribados al país junto a sus padres, de origen peruano, una vez que mermaron los conflictos políticos reinantes durante la década del ochenta), los que todavía no presionarían por incorporarse a la fuerza de trabajo nacional.

3. Los acuerdos bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú

3.1. Antecedentes

Hacia fines del siglo XX Argentina firmó una serie de convenios migratorios, varios de ellos con países de la región, tales como, Bolivia, Paraguay y Perú.

Luego de un período en el que la modalidad de reclutamiento de trabajadores a través de los mecanismos de los acuerdos bilaterales estaba perdiendo relevancia¹⁸, en el último decenio se ha verificado un incremento notable del número de acuerdos bilaterales suscritos entre los Estados de origen y de recepción de trabajadores migrantes.

Una de las razones por las cuales se han creado los acuerdos bilaterales aquí analizados fue el incremento del volumen de las poblaciones originarias de los países de la región en los territorios de las otras partes. Ante un aumento de la cantidad de inmigrantes en los países receptores, acarreado en algunos casos una pronunciada acumulación de efectivos en condiciones de irregularidad migratoria, los Estados se han visto obligados a incorporar un conjunto de normas tendientes a ajustar algunos mecanismos que contribuyeran a asegurar la gobernabilidad migratoria.

Este fenómeno se advierte fundamentalmente en el caso de las comunidades de inmigrantes en Argentina. Si bien Bolivia, Paraguay y Perú registran dentro de su población a una porción de inmigrantes de origen argentino, teniendo un impacto significativo en los dos primeros

¹⁸ Al respecto, cabe señalar que desde la década del setenta se celebran acuerdos bilaterales entre los países del Cono Sur con el fin de regular los desplazamientos de los trabajadores inmigrantes. Argentina ha firmado en el año 1971 un convenio laboral y de seguridad social con Chile, en 1974 un convenio sobre seguridad social con Uruguay y en 1978 un convenio sobre trabajadores de temporada con Bolivia.

países y creciente en el tercero, en Argentina la presencia de las comunidades limítrofes adquiere, en términos cuantitativos, una fuerte relevancia¹⁹. Incluso, tomadas en conjunto, las comunidades de inmigrantes originarias de Bolivia, Paraguay y Perú tienen una presencia preponderante dentro del total de inmigrantes.

Si se avala la idea de que los convenios fueron en parte producto del impacto que estarían provocando estas poblaciones en los países de destino, fundamentalmente a raíz del incremento del volumen de los grupos de inmigrantes irregulares, estos instrumentos habrían sido sancionados con el fin de reforzar, mediante normas específicas, los mecanismos que regulan la migración entre estos países.

Otro factor que puede explicar la aparición de los convenios migratorios recientemente firmados es el vinculado a los cambios acaecidos en los últimos años en relación al criterio de la direccionalidad de los patrones migratorios. La modificación de la dirección que adoptan los movimientos migratorios tiene una incidencia significativa en la bilateralidad con que se tratan y resuelven las cuestiones en la materia.

Argentina, por ejemplo, considerado hasta hace unos años un país esencialmente inmigratorio, presenta en la actualidad un importante flujo emigratorio. Tal es así que en los últimos años se ha incrementado el número de emigrantes que se colocan en el extranjero, tanto en los mercados de trabajo más prósperos del mundo como en aquellos menos estructurados característicos de los países sudamericanos.

Por último, otra vertiente de análisis de los fundamentos del auge actual de los convenios bilaterales está relacionada con los escenarios internacionales en que las migraciones tradicionales y los nuevos movimientos se procesan y con los nuevos tipos de relaciones que se entablan entre los diversos países y Estados.

La mundialización de la economía, sumado a los procesos de integración, viene determinando el abandono por parte de los Estados de su protagonismo exclusivo en el tratamiento de las problemáticas que involucran a otros Estados. Por un lado, estos actores están incluyendo a sectores importantes de la sociedad civil, a través de organismos no gubernamentales, y contando con una participación activa de los organismos internacionales; por otro lado, las políticas – las políticas migratorias en este caso – se deciden hoy con base en la responsabilidad compartida de los países emisores y de los países de destino, como una forma de comprometerse con los efectos, garantizando la reciprocidad para sus propios ciudadanos al mismo tiempo que para los ajenos (Pérez Vichich, 2003).

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia, firmado en Buenos Aires el 16 de febrero de 1998, fue aprobado por ley 25.098 el 21 de abril de 1999 y promulgado el 5 de mayo de 1999. Por su parte, el Congreso boliviano lo aprobó durante el mes de julio de 1999.

El Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú, firmado en Lima, Perú, el 12 de agosto de 1998, fue aprobado por ley 25.099 el 21 de abril de 1999 en

¹⁹ Según cifras oficiales, se estima que de un total de 1,2 millones de extranjeros residentes en Argentina, unos 700 mil son inmigrantes irregulares procedentes de países limítrofes.

Argentina y promulgado el 5 de mayo de 1999. También fue aprobado por el Congreso peruano.

En diciembre de 1999, vencido el plazo para la presentación de la documentación requerida para tramitar la regularización de los inmigrantes, se firmaron dos Protocolos Adicionales -el 16 de diciembre de 1999 con Bolivia y el 21 de diciembre de 1999 con Perú-, mediante los cuales se prorroga por 180 días más el término para la regularización de inmigrantes. El punto b) del art. 2 de ambos Protocolos enuncia que los nacionales que pretendan regularizar su situación migratoria deben presentar una solicitud de regularización y la documentación correspondiente dentro de los 180 días de vigencia de los presentes convenios.

En la actualidad, un segundo Protocolo Adicional al convenio firmado con Bolivia prorrogó la vigencia de la fase de regularización del mismo en tanto que en el caso de Perú un segundo Protocolo similar se encuentra ahora en período de tramitación.

Por último, también en 1999 Argentina y Paraguay firmaron un acuerdo bilateral sobre migraciones laborales (aun pendiente de ratificación) de características similares al que tuvieron los convenios suscritos con Bolivia y Perú.

3.2. Objeto y contenido de los convenios

En esta sección se analizarán los alcances de los instrumentos concluidos por Argentina con Bolivia, Paraguay y Perú, a la luz de la realidad migratoria que se impone entre los países involucrados.

a) Ámbito de aplicación

Los convenios migratorios estudiados contemplan la situación de aquellos que desean ingresar al territorio de una de las partes para desarrollar actividades remuneradas en relación de dependencia, y la de aquellos que encontrándose en el territorio de la otra parte en situación migratoria irregular desean regularizarla, de modo tal que puedan desarrollar actividades remuneradas, en relación de dependencia o autónomas, en el sector formal de la economía. Estos convenios prevén la situación de los familiares de los inmigrantes, los que disponen de los mismos derechos y obligaciones que aquellos.

b) Condiciones de reciprocidad

Los tres convenios plantean la reciprocidad como elemento sustantivo en el cumplimiento de las cláusulas contenidas en el convenio y en la totalidad de los aspectos en él contemplados. El ámbito de aplicación del convenio, los tipos de permisos de residencia a otorgar, los requisitos que deben cumplir los inmigrantes para acceder a éstos y los derechos que tienen los inmigrantes y sus familiares en el país receptor, son algunas de las dimensiones que se desarrollan en el marco de esas condiciones de reciprocidad entre las partes.

c) *Ámbito geográfico*

A diferencia de otros acuerdos bilaterales sobre migraciones internacionales desarrollados por los países del Cono Sur, cuya cobertura geográfica se circunscribía a las áreas de frontera, los convenios analizados en el presente trabajo tienen un alcance nacional, es decir, que regulan las migraciones que tienen por origen y destino cualquier parte del territorio de los países involucrados.

d) *Igualdad de trato y no discriminación*

Los artículos 9, 10, 12 y 13 de los tres convenios establecen que los inmigrantes y sus familiares gozarán de los mismos derechos que los nacionales del país de recepción. Entre estos derechos, figuran: derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas, especialmente el derecho a trabajar; ejercer toda industria lícita; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las partes; asociarse con fines útiles y profesar libremente su culto.

En estos instrumentos se establece, asimismo, que los inmigrantes gozarán de un trato no menos favorable que los nativos en relación a la aplicación de la legislación laboral, fundamentalmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

e) *Seguridad social*

El tema de la seguridad social no está contemplado en los convenios. No obstante, el artículo 10 de estos instrumentos plantea que las partes se encuentran analizando “la factibilidad de suscribir un convenio de reciprocidad en materia previsional”.²⁰

f) *Transferencia de remesas*

El artículo 11 de estos convenios prevé que los inmigrantes tienen derecho a transferir sus ingresos y ahorros a su país de origen, enmarcándose dentro de las normas y legislación interna de cada una de las partes.

g) *Cuotas y contingentes*

En los tres acuerdos bilaterales no aparecen referencias relacionadas a la cantidad de inmigrantes que pueden ser alcanzados por dichas normas. Específicamente, los instrumentos mencionados no contemplan una cantidad determinada de inmigrantes, en cuanto a volumen del flujo o stock migratorio, que puedan acogerse a los derechos y prerrogativas sancionadas en estas normas, con lo cual se convierten en acuerdos que no impiden el acceso de los inmigrantes a un permiso de ingreso y/o residencia en el país de recepción fundado en cuestiones de magnitudes o numéricas.

²⁰ Se recuerda que entre Argentina y el Perú existe un Convenio de Seguridad Social, del que sólo resta terminar de negociar lo que constituirá su Acuerdo Administrativo.

h) Regularización de inmigrantes

Estos convenios prevén la instancia de regularización de inmigrantes que se encuentren residiendo en el territorio de una de las partes en situación irregular. Específicamente, los convenios firmados estipulan que las personas que se encuentran en situación migratoria irregular pueden regularizar su situación mediante la solicitud de regularización, presentando para ello la documentación señalada en el artículo 4 de dichos instrumentos.

i) Posibilidades de movilidad laboral

Según los convenios aquí analizados, los trabajadores inmigrantes deben presentar constancia de haberse desempeñado en actividades productivas durante el tiempo de estada en el país receptor (artículo 5 y anexo B, artículo 3). Esto debe ser comprobado a partir de los aportes realizados en el caso de los trabajadores autónomos y de la presentación de recibos de sueldo de por lo menos seis de los últimos 12 meses de permanencia en el caso de los trabajadores asalariados²¹.

Los convenios prevén además la situación de aquellos inmigrantes que atraviesan cambios en relación a su inserción económica, especialmente a partir de cambios relativos a la categoría ocupacional, desde una condición de trabajador por cuenta propia a otra de trabajador en relación de dependencia.

4. Evaluación crítica de los convenios migratorios bilaterales

En esta sección se intentará volcar una mirada evaluativa y crítica sobre los convenios bilaterales celebrados por Argentina con Bolivia, Perú y Paraguay (éste último aún pendiente de ratificación en ambos países). Se analizarán sus aspectos positivos y superadores de la legislación nacional, sus limitaciones y los obstáculos en el cumplimiento de sus objetivos, el alcance en términos cuantitativos de su vigencia, las expectativas y desilusiones que ha generado y las perspectivas futuras.

En principio se puede destacar que los convenios representan un cambio importante en relación a la unilateralidad con que las cuestiones migratorias venían tratándose hasta el momento en los países del Cono Sur. Esto significa que en la discusión y búsqueda de soluciones para la problemática migratoria se involucran por igual países de destino y de origen.

Una primera lectura los revela como una vía de regularización de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular en los territorios respectivos de las Partes, y aunque en lo inmediato están dirigidos a operacionalizar esa regularización, también son instrumentos de construcción de política migratoria (Pérez Vichich, 2001).

En la letra de los convenios se pueden distinguir tres tipos de cláusulas:

²¹ Modificación introducida por el Protocolo Adicional.

las que están vinculadas al proceso de regularización de los migrantes irregulares oriundos de los países firmantes en el territorio de la otra parte, que comprenden a trabajadores en relación de dependencia y cuentapropistas.

aquellas que se destinan a quienes quieren ingresar desde el país de origen al territorio de la otra Parte y que sólo abarcan a los trabajadores en relación de dependencia.

las cláusulas con elementos que, desde lo dispositivo o programático, atienden cuestiones que avanzan sobre el campo sociolaboral de las migraciones.

4.1. Acuerdos migratorios bilaterales y legislaciones nacionales

Se analizarán en primer lugar los aspectos mas sustantivos y permanentes de los convenios. En general, puede decirse que son instrumentos que comprometen por igual a ambos países firmantes y que constituyen una excelente base para mejores y más profundas negociaciones, en un escenario futuro que se presenta con cada vez mayor interacción económica y social entre los países de la Región.

A través de las cláusulas que componen su parte sustantiva, los convenios bilaterales pretenden ir más allá de las cuestiones administrativas del ingreso, egreso y permanencia de los migrantes en los países receptores, tendiendo a asegurar las condiciones legales de la migración y de inserción en los mercados de trabajo. De este modo, estos instrumentos plantean políticas menos coyunturales, orientadas a garantizar los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Entre otros mecanismos destinados a este último fin se prevén aquellos vinculados a la incorporación de los trabajadores que se amparen en el convenio a los respectivos sistemas previsionales y tributarios, sea para regularizar su situación en el país de recepción o bien para ingresar desde el país de origen.

Una serie de otros dispositivos promueve acciones conjuntas y medidas de cooperación entre los organismos competentes de ambos países relacionados con la inspección laboral y migratoria y la sanción a los empleadores de inmigrantes irregulares.

Un elemento importante de la regulación del desplazamiento de la población entre los países firmantes está constituido por el compromiso de desarrollar programas de información²² a los migrantes y potenciales migrantes sobre las condiciones de vida en los respectivos países y sobre la normativa vigente. Parece interesante destacarlo toda vez que la OIT ha insistido en

²² Al respecto, la Comisión Mixta argentino-peruana se encuentra elaborando un folleto con un texto unificado de difusión sobre el convenio para los peruanos en Argentina y los argentinos en el Perú. Asimismo, el Consulado peruano ha diseñado un programa de información en Argentina acerca de los alcances del Protocolo Adicional al Convenio migratorio y de los beneficios que acarrearía para los inmigrantes que deseen acogerse a esta norma. Según fuentes de este organismo, en una primera etapa se difundirá la información mencionada mediante folletería y otros recursos gráficos, intentando cubrir al conjunto de la comunidad peruana en Argentina.

la información como uno de los factores objetivos que pueden fundamentar la decisión de migrar o no migrar.²³

Otra novedad es el compromiso de impulsar proyectos comunes en las áreas educativa, laboral y social que favorezcan la integración de los inmigrantes a la sociedad del país receptor y el mejoramiento de su calidad de vida. En relación a esto, vale aclarar que las políticas migratorias nacionales no ofrecen, en general, instancias de integración real de los inmigrantes.

Aparece también como beneficiario de estos convenios el trabajador por cuenta propia, es decir, aquel que no posee una relación de dependencia con un empleador. No obstante, es preciso señalar que en este punto se restringe su aplicación a los cuentapropistas que residen en forma irregular en los respectivos territorios y se excluye a aquellos trabajadores independientes que desean ingresar al país de destino desde el país de origen.

Dado que el trabajador por cuenta propia es una categoría ocupacional cuantitativamente importante en la estructura laboral de los países de la región, especialmente en Argentina, se cree que el hecho de admitirla acorta la brecha entre la norma migratoria y la realidad sociolaboral, alineándose con la tendencia que marcan hoy las normas internacionales. En efecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en su Estudio General de 1999, consideró anacrónico el no tratamiento de esta categoría de trabajadores y la de los trabajadores informales ya que hoy son muchos los migrantes autónomos, regulares o no, que quedan desprotegidos.

En los convenios entre países limítrofes –Argentina y Bolivia y Argentina y Paraguay- las regiones fronterizas cobran protagonismo como “... *área prioritaria para el desarrollo de actividades conjuntas para la integración...*” (art.15) y como objeto de promoción para el empleo en emprendimientos binacionales al establecer la preferencia “...*a la mano de obra local en zona de frontera..*”, incorporando un concepto nuevo que entiende como “local” a la mano de obra que habita la región fronteriza de ambos territorios (art.19).

Una cuestión no menor en el caso de Argentina es la eliminación para quienes se acogieran a estos convenios de la obligación de presentar un contrato de trabajo escrito (esta forma fue incorporada en 1994 a la legislación migratoria como modo de probar la situación de trabajador contratado del migrante)²⁴.

Esta modalidad se fue mostrando compleja en su implementación, en un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad y actividades que por sus propias características se manejan con otras formas de contratación, que no incluyen el acuerdo por escrito.²⁵ Cabe agregar aquí

²³ Ver los Convenios de la OIT No. 97 y 143 sobre trabajadores migrantes.

²⁴ El Decreto 1023/94 aprobó el nuevo Reglamento Migratorio que exigía un contrato de trabajo para que un trabajador extranjero pueda solicitar la residencia en nuestro país. Resoluciones interpretativas posteriores determinaron que la forma de prueba era un contrato de trabajo por escrito. También se ha instaurado la certificación ante escribano público de la firma de las partes y de la documentación de la empresa o empleador particular contratante.

²⁵ Valga solo mencionar la actividad de la construcción, en donde la discontinuidad e intermitencia forma parte de su propia naturaleza, impidiendo cumplimentar con el requisito exigido por la legislación migratoria del contrato escrito por un mínimo de un año.

que la legislación laboral argentina, por ejemplo, admite como prueba de la relación laboral cualquier modalidad, inclusive la testimonial.

En todos los aspectos descritos, los convenios se muestran superiores de las legislaciones nacionales y responden, al menos formalmente, de manera más ajustada al fenómeno migratorio laboral.

A fines de 2001, se aprobaron los Protocolos Adicionales a los convenios bilaterales suscritos por Argentina con Perú²⁶ y Bolivia. Si bien estos instrumentos complementarios no alteran el espíritu de los convenios en los aspectos descritos hasta aquí, introducen modificaciones muy importantes en lo que respecta a aquellos destinados a la regularización de los migrantes en ambos territorios.

4.2. Limitaciones de los convenios migratorios

Los convenios migratorios aquí analizados se establecieron con el fin declarado de optimizar las condiciones de migración de las personas entre los Estados parte, facilitando el tránsito entre éstos y la integración a las sociedades receptoras.

Los contenidos analizados en la sección anterior son expresión de estos objetivos y metas. No obstante, simultáneamente con ellos, los convenios establecen las reglas que deberán cumplimentar los ciudadanos de ambos países para acogerse al proceso de regularización. Estos son los aspectos reglamentarios que resultaron con mayor nivel de disfuncionalidad a los objetivos declarados de los instrumentos.

Aspectos vinculados a la regularización migratoria: los convenios de Argentina con Bolivia y Perú

La fase concretamente operacionalizada de estos convenios es la vinculada a la regularización de los migrantes en situación de irregular en el territorio de la otra parte signataria.

La vigencia de estos dos instrumentos durante 1999 mostró rápidamente las falencias y obstáculos que presentaba su aplicación, en términos de eficiencia y posibilidades reales de alcanzar los objetivos que formalmente se había propuesto. En ambos casos la puesta en marcha del proceso de regularización con base en sus cláusulas y procedimientos reglamentarios puso en evidencia el desfasaje entre éstos y la realidad objetiva de la población migrante.

Con el fin de superar estos inconvenientes, se firmaron los Protocolos Adicionales a los convenios migratorios. Entre las cláusulas fijadas por los convenios y aquellas establecidas en los Protocolos Adicionales negociados posteriormente existen modificaciones importantes en el plano de los requisitos y procedimientos de regularización. Estas modificaciones reflejan: 1) las dificultades que en la práctica se verificaron en la fase de aplicación originaria de los

²⁶ El Protocolo Adicional firmado con Perú tiene la aprobación de los Poderes Ejecutivos de los respectivos Estados y media sanción en el parlamento argentino (aprobado en la Cámara de Senadores). Según un representante del consulado peruano en Argentina, el tratamiento del Protocolo en la Cámara de Diputados estaría previsto para las primeras semanas del 2004.

mismos, 2) el nivel de madurez que fue alcanzando el debate sobre el tema en el ámbito gubernamental, y 3) las presiones de la sociedad civil.

Registraremos aquí las principales diferencias entre el régimen original y aquel establecido por los Protocolos Adicionales:

a) Tiempo de la residencia otorgada

En el convenio, la residencia otorgada era por seis meses renovable en forma anual hasta completar los tres años necesarios de residencia legal para optar a la residencia permanente. El Protocolo Adicional dispone que la residencia temporaria otorgada sea por tres años, con una constatación anual gratuita de la regularidad de la situación laboral en la que deberán presentar:

Si son trabajadores en relación de dependencia: los recibos de salario de por lo menos seis meses dentro de los últimos 12 meses.

Si son trabajadores autónomos: los comprobantes de pago de las obligaciones tributarias y previsionales de los últimos 12 meses.

b) Costos de la regularización

En la primera versión de la reglamentación del convenio el migrante debía abonar en cada presentación –la primera semestral y las dos últimas anuales- la tasa migratoria. El costo total era sumamente elevado y concentrado para las capacidades económicas –generalmente muy limitadas- de los trabajadores. El costo individual resultaba muy alto, pero en los casos en que los solicitantes fueran parte de una familia la multiplicación de ese gasto por el número de integrantes resultaba en que fuera prácticamente inabordable.

Con la modificación dispuesta por el Protocolo Adicional, se paga la tasa al iniciar el trámite de regularización y se volverá a pagar sólo al cumplirse los tres años de residencia temporaria, momento en que se solicite la residencia permanente²⁷.

c) Simplificación del trámite de radicación para padres, cónyuge e hijos menores de 21 años o discapacitados del titular

Se estableció una serie de cláusulas, no presentes en la versión original del convenio, que otorgaron ciertos beneficios a los inmigrantes y sus familiares:

Los hijos menores de 16 años no pagan la tasa migratoria si realizan el trámite conjuntamente con el titular.

²⁷ Por ejemplo, en Argentina esos costos fueron reducidos. Hasta la firma de los Protocolos Adicionales, el costo total era de 1000 pesos (200 al iniciar el trámite, 200 en cada una de las tres renovaciones y, finalmente, 200 al solicitar la residencia permanente). Con el Protocolo Adicional, el costo total por tasas migratorias en Argentina será de 400 pesos en los tres años: 200 al comenzar el trámite y 200 al solicitar la residencia permanente. (En marzo de 2004 la paridad cambiaria era de aproximadamente un dólar de los Estados Unidos = tres pesos).

Se exime del pago de tasas migratorias a las personas que prueben encontrarse en situación de indigencia.

Se toman como válidos los documentos emitidos por la autoridad consular del país emisor en el país receptor, sin otra legalización.

Será tomada como válida la documentación de aquellos que se hubieran acogido al convenio original aún sin haber cumplido todas las etapas de regularización previstas en el mismo.

d) Tiempo de vigencia

El tiempo de vigencia del convenio para regularizar la situación migratoria, en su primer período de vigencia, fue de 180 días. Se trataba de un término muy corto, tomando en cuenta los trámites previos que los solicitantes debían realizar para obtener la documentación, no siempre al alcance inmediato. También la acumulación de los montos necesarios para cubrir los gastos precisaba de períodos mayores de tiempo. El Protocolo amplió esa vigencia a 365 días.

Mediante estos cambios, plasmados en el Protocolo Adicional, se buscó subsanar algunas de las dificultades mostradas por la reglamentación del Convenio original en su etapa de aplicación, fundamentalmente en lo relativo a la cuestión de los costos.

A pesar de las modificaciones a favor de la baja de los costos, éstos continúan siendo uno de los requisitos más difíciles de cumplimentar por los inmigrantes de los países firmantes. Al respecto, en el informe anual de 2001, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) señalaba que los Protocolos incluían cambios pero que de ninguna manera eran esenciales. En el mismo trabajo se afirma que "las limitaciones en lo que se refiere a los requisitos representan obstáculos con frecuencia insalvables en materia de procedimientos, sobre todo para los inmigrantes trabajadores de bajos recursos y sus familias, que constituyen la mayoría de los no nativos provenientes de países de la subregión que se trasladan al nuestro, o que intentan hacerlo, con la expectativa de una radicación de largo plazo o permanente".

Representantes del Consulado de Perú señalan que el Protocolo introduce cambios importantes a raíz de la reducción de los costos relativos a los servicios migratorios. Asimismo, aclaran que si bien existen otros costos difíciles de afrontar por los inmigrantes que desean acogerse al convenio, como ser los que se desprenden del pago de las obligaciones tributarias, éstos no pueden ser exceptuados ya que rigen para el conjunto de la mano de obra ocupada en el país. En este sentido, se constituyen en una obligación que tiene el universo de trabajadores para con el sistema tributario nacional.

4.3. Expectativas y decepciones suscitadas por los convenios

El período de aplicación de los convenios entre Argentina y Bolivia y Perú se verificó durante el segundo semestre de 1999.

No se conocían entonces –ni se conocen hoy– los alcances cuantitativos de la irregularidad, tanto de los bolivianos y peruanos en Argentina, como de los argentinos en Bolivia y Perú. Las estimaciones varían dependiendo del sujeto que las realice y nunca tienen mención de fuentes comprobables que las sustenten.

En Argentina, al final del período de vigencia de la fase de regularización, los resultados fueron considerados pobres. En el caso de los inmigrantes *bolivianos*, durante los seis meses de aplicación, iniciaron el trámite 982 personas, que fue considerado un número muy bajo. Seis meses después, 685 –aproximadamente el 70%- había renovado su permanencia temporaria en los términos del convenio.

En el mismo período, el volumen de inmigrantes *peruanos* que se presentó a regularizar su situación fue, aunque elevado comparado con la población boliviana, también sumamente bajo: 5.546. A los seis meses, la cantidad de peruanos que renovó su permanencia temporaria fue de 3.969, o sea un poco más del 70% de los que se presentaron en la primera oportunidad²⁸.

Fuentes diplomáticas de Perú estiman que se trata de apenas un 10% del total de inmigrantes peruanos que residen en situación irregular en el país. Sin embargo, no existiendo datos oficiales que permitan contrastar los datos precedentes, no parece posible conocer con precisión cuál es la representación que tienen los grupos regularizados dentro del stock inmigrante peruano residente en el país en situación irregular.

Los costos fueron un elemento determinante en el bajo número de regularizaciones: el monto y las sucesivas tasas migratorias que los migrantes debían abonar, junto a los aranceles correspondientes a la obtención de la documentación en sus países de origen, se constituyeron en un obstáculo muy importante.

Si se considera que los migrantes parten de sus lugares de orígenes empujados por las deficientes condiciones de empleo y/o de supervivencia, es esperable que no puedan cumplir con las obligaciones relativas al pago de los servicios migratorios y mucho menos que puedan hacerlo cada doce meses, como lo planteaban en origen estos convenios.

En el contexto económico-laboral actual, configurado a partir de las altas tasas de precariedad laboral, en función de las condiciones bajo las cuales se desarrollan los trabajos, la exigencia en materia de formalidad laboral es un elemento que podría convertirse en restrictivo, haciendo que una porción de los inmigrantes, imposibilitada para regularizar su situación y acogerse a los beneficios de estas normas, difícilmente pueda integrarse al sistema.

Sin embargo, sin desvirtuar las consideraciones críticas acerca de la propia letra de los convenios en su fase regulatoria, y especialmente en su reglamentación, también existieron factores externos y de contenido más político: en la misma época en que se puso en marcha la aplicación de ambos instrumentos, la inminencia del cambio de gobierno hizo resurgir en segmentos de la sociedad civil y en las propias colectividades la expectativa de que la nueva administración otorgaría una regularización extraordinaria, y así lo reclamaron. Es probable que esa expectativa haya contribuido en parte a la disminución del interés en los convenios como vías de regularización.

²⁸ Información suministrada por la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Argentina. Ver Anexo estadístico.

Cabe señalar que los procesos de regularización migratoria excepcionales han sido los mecanismos más utilizados para saldar la acumulación de extranjeros en situación irregular en Argentina.

Más allá de la intención política existente en cada una de las oportunidades en que se lo utilizó con el fin de resolver la situación de irregularidad de los migrantes de los países limítrofes, en la práctica han sido sólo un magro sustituto de las políticas migratorias y de las normas que son su manifestación, adecuadas a la dinámica, sentido y rol de los movimientos migratorios.

La ausencia de políticas y normativas migratorias adecuadas justificó la implementación de las regularizaciones masivas para subsanar los problemas provocados por las políticas restrictivas y de control de la población. Sin embargo, por su propia naturaleza son coyunturales y no ofrecen continuidad en sus efectos, lo que determina que apenas finalizada su aplicación, nuevas cohortes de inmigrantes clandestinos confronten con los objetivos buscados y evidencien esas ausencias.

4.4. El caso del acuerdo entre Argentina y Paraguay

El contenido del convenio firmado con Paraguay en 1999 era el mismo de los acuerdos de Argentina con Perú y Bolivia. A diferencia de los anteriores, fue rechazado en dos ocasiones por el Parlamento paraguayo, impidiendo que aquel sea sancionado con fuerza de ley y por lo tanto no entró en vigor.²⁹

En 2001 fue firmado un nuevo convenio, instrumento que incorporó los avances y modificaciones que en el caso de los celebrados por Argentina con Perú y Bolivia debieron ser incorporadas a través de los Protocolos Adicionales.

Los motivos no declarados, pero sí bastante difundidos, para la no ratificación por Paraguay en ambos casos, se sustentaban en el cuestionamiento de sectores de la colectividad paraguaya en Argentina, que apuntaba hacia algunas cláusulas del segmento más operativo del mismo, es decir aquel que establecía los requisitos y procedimientos para la regularización de los migrantes en situación irregular.

Particularmente, la crítica estuvo dirigida al artículo 3, inciso.7) del convenio, que establece - en el caso de los migrantes paraguayos en Argentina- la inclusión de quienes se acogieran al convenio como trabajadores en relación de dependencia en el sistema de registro laboral, a través de la obtención del Código Único de Identificación Laboral (CUIL). La obtención del CUIL - es decir, el registro como trabajador - suplanta la exigencia del contrato escrito exigido por la legislación general.

Aquellos que lo hicieran como trabajadores autónomos formales serán inscritos - siempre referido a Argentina- en el sistema tributario, a través de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

²⁹ En cambio, ya había recibido la ratificación del Poder Legislativo argentino.

Según Halpern (s/f): “Dada la actual situación crítica de Argentina, en particular del campo laboral y, entre otros, del importante funcionamiento de una economía popular informal (que incluye, desde la venta ambulante, hasta la pequeña producción frutihortícola; desde el cuentapropismo en forma de "changas" hasta los oficios manuales ocasionales y el auge de los "clubes del trueque" (que incluyen el intercambio de productos por ese tipo de trabajo), estas disposiciones eran consideradas como "extramigratorias" a la vez que restrictivas, puesto que sometían a un importante conjunto de paraguayos a un régimen imposible de cumplir y, además, generaban un marco legal particular para los "inmigrantes"”.

Es importante señalar que el régimen que obliga a la inscripción en el sistema previsional y en el tributario es el que rige en Argentina para todos los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, independientemente de la nacionalidad. Las condiciones objetivas del mercado de trabajo han determinado un alto nivel de morosidad entre los autónomos, en general, y un alto nivel de desocupación y de informalidad.

Para los nacionales, la consecuencia de no pagar es convertirse en deudor del Estado, pertenecer a la categoría de desocupados, con todo lo que ello implica, incluida la imposibilidad de alcanzar la jubilación.

Para los migrantes representa todas estas secuelas pero además significa la pérdida de una permanencia legal ya otorgada, que lo imposibilita para buscar la reversión de su situación laboral. Este último punto significa que el quiebre de la permanencia legal otorgada, fundado en la pérdida del empleo, confronta con la normativa internacional,³⁰ y es el que resulta necesario resaltar en virtud de que marca una desigualdad entre nativos y extranjeros. No así la inserción en los regímenes de previsión social e impositivo de los países, los que son expresión de pertenencia y atributo de ciudadanía.

También han existido presiones sobre el Estado paraguayo a través del acento que algunos sectores de las colectividades han puesto en las posibles consecuencias de una vuelta masiva de los migrantes paraguayos a su país de origen, suponiendo que no pudieran cumplimentar los requisitos solicitados, considerando que no existen condiciones de reabsorberlos en él (Halpern, s/f). Estas, entre otras, son las razones que pueden explicar por qué el convenio entre Argentina y Paraguay aún no ha sido ratificado.

En síntesis, en el caso de este convenio la herramienta del bilateralismo no funcionó debido a la intervención crítica de amplias franjas sociales paraguayas tanto en el país de origen como de destino respecto de los efectos que el acuerdo en cuestión provocaría en la situación de la mano de obra inmigrante, sobre todo aquella que reside en forma irregular en Argentina.

³⁰ Ver Art. 8 del Convenio 143.

4.5. El impacto sobre los acuerdos de los progresos en otras instancias nacionales y del Mercosur

En estos últimos meses se han producido varias novedades en el campo del tratamiento de las migraciones en los países del Cono Sur, y especialmente en el Mercosur ampliado, que sin duda han de impactar sobre los aspectos regularizadores de los convenios bilaterales.

En primer lugar, cabe mencionar el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur*, que fuera aprobado en la Reunión de Ministros del Interior, realizada entre el 9 y el 11 de noviembre de 2002, y refrendado en la Cumbre de Presidentes del Mercosur del 6 de diciembre de 2002.

Entre sus objetivos, el Acuerdo destaca el de fortalecer el proceso de integración, solucionando la situación de irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros; combatir el tráfico de personas para fines que signifiquen degradación de la dignidad humana; procurar el establecimiento de normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia de los nacionales de los Estados Parte.

Con el único criterio de la nacionalidad y la presentación de los documentos de identidad del país de origen³¹, los nacionales de un país firmante podrán solicitar su residencia en el territorio de cualquiera de los otros. Este pedido podrá hacerse en la sede consular respectiva si quiere ingresar al país, o ante los servicios de migración, si ya se encuentran en el territorio, independientemente de la condición migratoria con que hubiera ingresado.

Se les otorgará una residencia temporaria por dos años, que se podrá convertir en permanente siempre que sea solicitada noventa días antes del vencimiento del plazo otorgado.

El Acuerdo declara la igualdad de derechos civiles, sociales, culturales y económicos entre los nacionales del país de recepción y los nacionales de los otros países firmantes (Art.9.1) y refuerza el principio de reunión familiar (Art.9.2); el derecho a transferir remesas a su país, sobre todo aquellas que se han de aplicar al sustento de sus familiares y el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre, una nacionalidad y a acceder a la educación, aun en caso de que sus padres estén en situación irregular.

En lo que se refiere al plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos y de acuerdo a las normas legales de cada país (art. 8.2) y a un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (art. 9.3).

Entre las medidas destinadas a combatir la clandestinidad e irregularidad del empleo de los migrantes que se comprometen a promover, se encuentran:

³¹ Pasaporte o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen acreditado en el país de recepción (art. 4,1, inc. a); partida de nacimiento y de estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuándo fuere el caso (art. 4, inc. b; certificado de carencia de antecedentes penales y judiciales (Art. 4, 1, inc. c, d y e); certificado de aptitud física; pago de tasa migratoria.

- a) los mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral;
- b) las sanciones a los empleadores que empleen nacionales de las partes en condiciones irregulares, sin que sean afectados los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores en consecuencia de los trabajos realizados en esas condiciones;
- c) los mecanismos de detección y penalización de las personas u organizaciones que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes y las condiciones abusivas de su trabajo;
- d) los mecanismos de difusión de información pública sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

Los efectos del proyecto aprobado serán extendidos a los países asociados al Mercosur (Chile y Bolivia). En la actualidad, el Acuerdo espera ser internalizado como normativa nacional por los países miembros.

En el caso de Argentina, una reciente Resolución del Ministerio del Interior³², modifica las condiciones de inserción de los inmigrantes limítrofes. Aunque no se encuentra todavía reglamentada, se supone que responderá a los criterios fijados en el Acuerdo, como una manera de establecer un puente entre la actual vigencia de la legislación migratoria general y la futura internalización del Acuerdo, que deberá ser aprobado por Ley. Esto sin duda ha de repercutir sobre el interés y la disposición a utilizar los convenios como forma de regularización de inmigrantes.

Asimismo, Argentina acaba de sancionar una nueva ley de migraciones, que reemplazará a la ley 22439 de 1981. Los principios y disposiciones de la nueva ley se ciñen a nuevos lineamientos, fundados en una mejor defensa de los derechos humanos de los migrantes, y responden al proceso de integración regional en marcha.

En enero de 2004, la Dirección Nacional de Migraciones adopta la disposición 2079/2004 en la que se decide la suspensión de las medidas de expulsión o conminación a hacer abandono del país respecto de los migrantes en situación irregular procedentes de sus países limítrofes. Esta medida se fundamenta en el proceso de integración avanzado del Mercosur, cuyo principal objetivo es la conformación de un mercado común que implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Las autoridades gubernamentales declararon que “Argentina pondrá en marcha un plan para regularizar la situación de unos 700.000 inmigrantes ilegales provenientes de naciones limítrofes que residen en su territorio” (*La Nación*, 4/1/04).

Existe coincidencia en los sectores gubernamentales en evaluar positivamente los convenios, considerándolos instrumentos válidos y eficientes para formalizar el tratamiento de las migraciones entre los países firmantes con base en la responsabilidad compartida. En relación a los convenios bajo estudio, estos actores también coinciden en que representan una buena alternativa a la actual legislación migratoria y que suplen con ventaja, si son bien concebidos y aplicados, a los procesos excepcionales de regularización.

³² Resolución 0345 de 15 de noviembre de 2003 del Ministerio del Interior, dada en uso de las atribuciones conferidas al Ministerio del Interior por el art. 4 del Dto.1023/94, para modificar los lineamientos de políticas de migración previstos en el mismo.

El marco de reciprocidad plena en que se desarrollan es destacado por las autoridades argentinas porque permite atender la situación de sus ciudadanos en el exterior. Hay que señalar que debido a la crisis desatada en los últimos años, Argentina se ha convertido en un país tanto receptor como emisor de poblaciones. Además, por primera vez aparece contemplada en su legislación, a través de los convenios, la situación de su población en el exterior.

También es positiva la opinión que se tiene acerca del mecanismo de la Comisión Mixta, instrumentado por los convenios para hacer la evaluación de la situación de los ciudadanos en cada territorio, por un lado, y para realizar el seguimiento de su cumplimiento, por otro.

Por su parte, se ha subrayado el hecho de que de la parte de la norma destinada al ingreso y permanencia de las personas en los respectivos territorios sólo se ha aplicado aquella vinculada a la resolución de las situaciones de irregularidad de los migrantes en cada país, toda vez que prácticamente no se han producido ingresos desde el país de origen por la vía de los convenios.

En cuanto a las expectativas, si bien se estima que los instrumentos son perfectibles, existe la creencia generalizada de que han permitido avances en las relaciones bilaterales, estimulando una mayor comunicación entre los países y hacia adentro de los mismos y una mejor coordinación entre los organismos internos involucrados en la materia. Estos avances han de permitir una optimización de los mecanismos de negociación tendientes a mejorar cada vez los institutos de los acuerdos.

5. Conclusiones

Hasta el presente las leyes migratorias de los países bajo estudio han estado sesgadas por objetivos de alcance limitado, en función de criterios, a veces explícitos, otras veces velados, fundados en el control de la población más que en su integración. Así pues, las políticas migratorias se han caracterizado en las últimas décadas por restringir e intentar reducir la movilidad de personas a través de las fronteras, confrontando con la dinámica real de las migraciones laborales y provocando, como consecuencia de esta contradicción, la formación y el desarrollo del fenómeno de la irregularidad migratoria.

Frente a esto, las regularizaciones masivas no han sido eficientes: se trata de una solución parcial, coyuntural, que se aplica en momentos en los que se alteran la administración migratoria y la dinámica de los mercados de trabajo (Mármora, 1999). En este sentido, se constituyen en una herramienta útil para solucionar un buen número de irregularidades pero no para resolver la irregularidad migratoria en la región.

Los convenios migratorios muestran progresos en términos de la búsqueda de reducir la distancia entre las normas y la realidad migratoria. No obstante, estos convenios también expresan la tensión que aún existe entre las políticas que incluyen elementos de estrategia, las que se orientan a la facilitación de la regularización migratoria, a la inserción laboral formal de los trabajadores migrantes, a su inclusión en los regímenes de seguridad social y tributarios y a su integración a la sociedad que los recibe, y las que continúan estando sujetas a la concepción de la gestión restrictiva clásica de la cuestión migratoria.

Esta tensión explica la contradicción entre la materia sustantiva de los convenios, con una estructura construida en el marco de una concepción que incorpora la problemática de la preservación y respeto de los derechos humanos de los migrantes, y las fases reglamentarias de los mismos, con claras raíces en el planteo clásico de las migraciones, el que está cimentado sobre la imposición de barreras de tipo administrativas o económicas.

Estas barreras impiden la transición no traumática de los migrantes desde una situación de exclusión social y laboral, causada por la condición de irregularidad, a otra en que los habilitara a desarrollar sus actividades, amparados y protegidos por los marcos de la ley.

Hasta el momento los convenios no han favorecido el proceso de integración de los inmigrantes a las sociedades receptoras. De acuerdo a la información recabada, ha sido escasa la participación de los inmigrantes en los procesos de regularización abiertos por los convenios migratorios. Esto significa que los inmigrantes irregulares, excluidos de los márgenes de la ley, todavía tienen problemas para acceder a los mismos derechos y obligaciones que detentan los nacionales de las sociedades receptoras.

Sin embargo, los convenios deben interpretarse en el contexto de un proceso todavía no concluido. La reciente aparición de algunos instrumentos, como ser, los Protocolos adicionales a esos convenios, el Acuerdo de Libre Residencia firmado por los países del Mercosur y la nueva ley de migraciones de Argentina, estaría mostrando avances significativos en la cuestión migratorio-laboral, abriendo un camino de fuertes expectativas para los distintos actores sociales, sobre todo en términos de la protección de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familiares.

Por un lado, los Protocolos introducen algunas cláusulas que favorecen la integración de los inmigrantes, en especial a partir de los menores costos y la ampliación de plazos que instituye tanto para la tramitación de las solicitudes de regularización como para la residencia temporaria en el país de recepción.

Por otro lado, estos acuerdos bilaterales se desarrollan en el marco de espacios de integración regionales (Mercosur y Comunidad Andina). Si bien estos bloques atravesaron diferentes instancias en su desarrollo e integración, con marcados avances y retrocesos en los últimos años en la dimensión migratoria, en la actualidad, en el Mercosur el tema de la migración laboral aparece en la agenda de los Estados parte, fundamentalmente a partir del acuerdo firmado en 2002 en relación a la libre circulación y residencia de los inmigrantes de estos países al interior del bloque regional.

En el largo plazo, los segmentos sustantivos de los convenios, es decir, aquellos que tienen que ver con los proyectos específicos para la frontera, deberían contribuir a desarrollar escenarios en los que las migraciones entre los países comprometidos se realicen en marcos que tengan en cuenta los derechos de los ciudadanos, tanto para movilizarse al interior de la región como para permanecer en sus países de origen.

En síntesis, si bien en los últimos años los países de la región han desarrollado acciones en torno a la necesidad de adecuar las normas migratorias de acuerdo a las características y patrones de las migraciones, buscando instrumentar medidas de mayor alcance y persiguiendo

metas más ambiciosas, la situación de los inmigrantes en los países de acogida, especialmente en aquellos que establecieron compromisos a través de los acuerdos bilaterales, continúa siendo endeble. Hasta fines de 2003, la aplicación de los convenios ha sido parcial, habiéndose centrado en la fase regularizadora de los mismos (esto explica la imposibilidad de evaluar la aplicación de los acuerdos bilaterales en toda su dimensión). En vistas al futuro cercano, las políticas migratorias que se van construyendo en la región tienen por delante el gran desafío de remediar las consecuencias que las fuerzas estructurales provocan sobre la dinámica de los movimientos migratorios.

Bibliografía consultada

Fisher, S., Palau, T., Pérez, N., “Inmigración y emigración en el Paraguay 1870-1960”. BASE investigaciones sociales. Asunción, Paraguay, 1997.

Torales, P., González, M.E., y Pérez Vichich, N., *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*. Estudios sobre Migraciones Internacionales No. 60, OIT, Ginebra, 2003.

Halpern, G., Ponencia “Convenios migratorios en Argentina”, s/f.

Mármora, L., “Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del Cono Sur”. OIM, 1999.

OIT, *Panorama Laboral 2002: América Latina y el Caribe*, Lima, 2002.

OIT, *Panorama Laboral 2001: América Latina y el Caribe*, Lima, 2001.

Pérez Vichich, N., “Los Convenios argentinos-chilenos para el seguro social de los trabajadores migrante”, en *Mercosur: un desafío político*. CIEDLA / Konrad Adenauer. Buenos Aires, 2001.

Proyecto SIMICA, Anuario Estadístico. Movimientos de entradas y salidas internacionales, Perú, Santiago de Chile, 1999.

Texidó, E., Baer, G., Pérez Vichich, N., Santestevan A. y Gomes C., *Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado*. Estudios sobre Migraciones Internacionales No. 63, Ginebra, 2003.

El texto de los acuerdos bilaterales se encuentra disponible en:

<http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org>

Datos de los autores

Ezequiel Texidó

Palpa 3296 3 E

Buenos Aires

Argentina

Tel. (5411) 4551-6755

e-mail: eetexido@yahoo.com.ar

Nora Pérez Vichich

Acuña de Figueroa 118, 1º piso, A

Buenos Aires

Argentina

Tel. (54-11) 4982-2409

E-mail: nperezvichich@hotmail.com

Anexo

Cuadro 1: Convenios entre Argentina y Perú y Bolivia, 1999

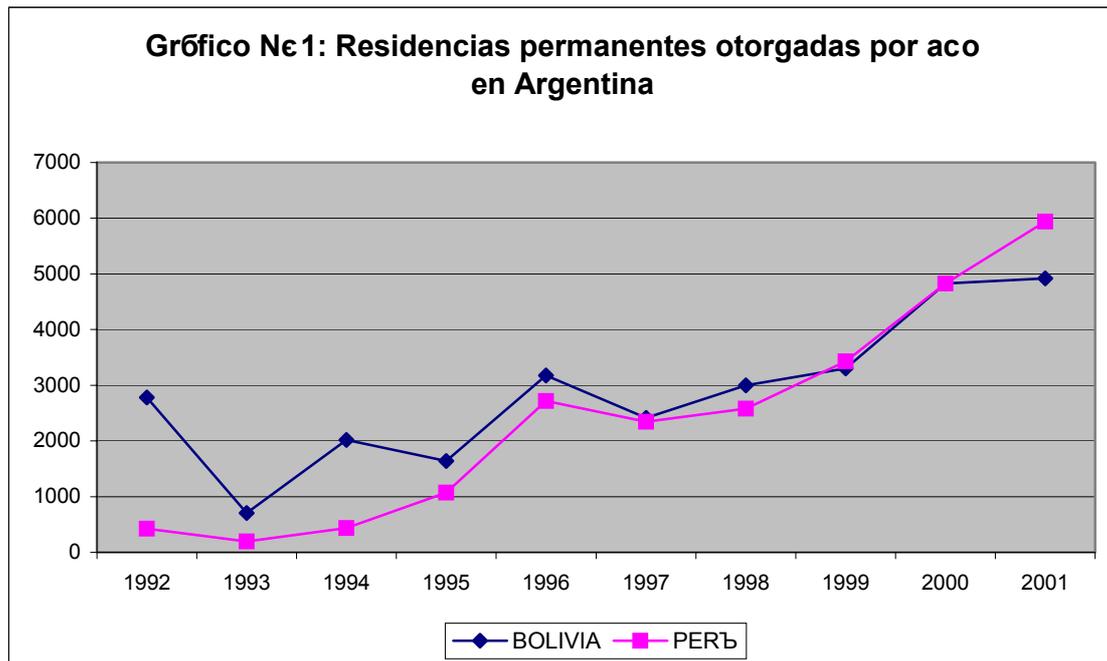
Nacionalidad	Iniciados	Renovaciones
Bolivia	982	685
Perú	5546	3969

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones

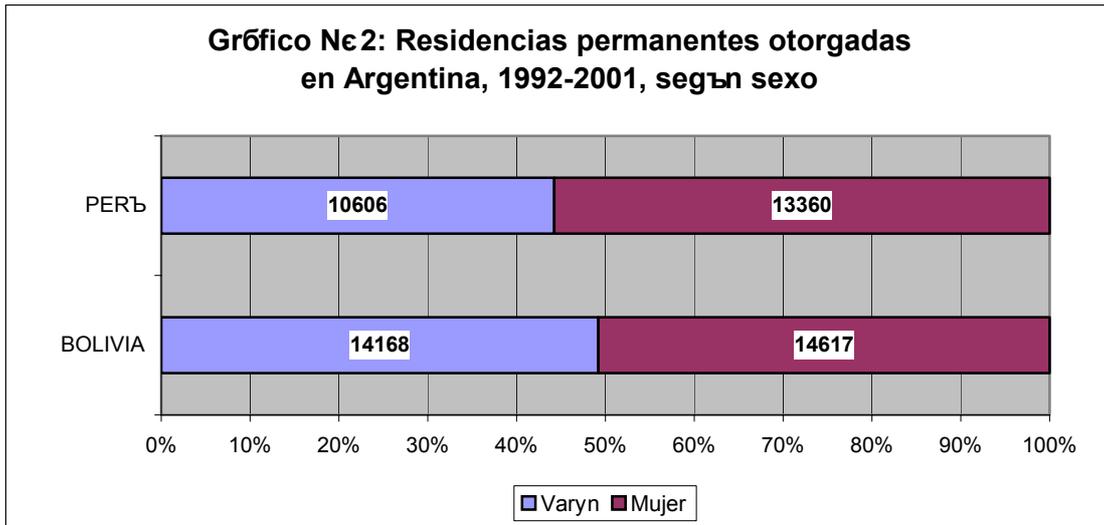
Cuadro 2: Radicación de bolivianos, paraguayos y peruanos en Argentina

Nacionalidad	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Boliviana	4268	4967	5361	3574	2317	20187
Paraguaya	2160	2651	3281	1374	1347	10813
Peruana	9819	6075	6852	3862	2643	29251

Fuente: Dirección de Sistemas de la Dirección Nacional de Migraciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Sistemas - Dirección Nacional de Migraciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Sistemas - Dirección Nacional de Migraciones

Cuarta parte

El acuerdo bilateral celebrado entre Argentina y Ucrania

Ezequiel Texidó

1. Introducción

Argentina, país tradicionalmente receptor de migración internacional, asiste en los primeros años de la década de los noventa a la llegada de inmigrantes de origen ucranio.

La distancia geográfica existente entre ambos países convirtió a esta corriente migratoria en un fenómeno novedoso. Diversos eran en ese entonces los interrogantes que quedaban huérfanos de respuestas acerca de la migración en cuestión. Sin embargo, algunas noticias periodísticas informaban acerca de una acción gubernamental poco difundida en la sociedad civil: la existencia de un programa de promoción migratoria destinado a los inmigrantes de Europa Central y Oriental.

A raíz de la puesta en marcha de ese programa, Argentina se constituye en el primer quinquenio de los noventa en un polo de atracción de inmigrantes de origen ucranio. La visibilidad que adquirió esta migración a partir de su repercusión en los medios de comunicación y de su exposición pública en calidad de vendedores ambulantes en los barrios céntricos de la Ciudad de Buenos Aires, junto a los antecedentes que tiene la migración ucraniana hacia Argentina en el último siglo, fueron algunos de los elementos que estimularon el desarrollo de este informe.

Algunos de los interrogantes formulados fueron: ¿por qué los inmigrantes ucranios eligieron Argentina como país de destino?, ¿cuántos inmigrantes ingresaron y se radicaron en el país durante la década de los noventa? y ¿qué características individuales y económicas tenían estos inmigrantes?

Con el fin de orientar el proceso de investigación, se plantearon los siguientes objetivos:

- a) Determinar el volumen del flujo migratorio en dirección a Argentina protagonizado por los migrantes ucranios en el período 1990-2001;
- b) Describir las características sociodemográficas y económicas de los inmigrantes.

Dado que el movimiento de población entre Ucrania y Argentina se ha intensificado durante el transcurso de la década de los noventa, en este trabajo se procura presentar en forma objetiva las características generales de este proceso migratorio³³.

³³ Las fuentes de información utilizadas son: registros administrativos (registros de visas de ingreso otorgadas a los potenciales emigrantes ucranios en su país de origen y registros de permisos de residencia concedidos a los inmigrantes ucranios en Argentina); encuesta aplicada en Argentina a inmigrantes ucranios; y entrevistas en profundidad realizadas en el período junio-noviembre de 2001 a un grupo de inmigrantes ucranios arribados al país en el segundo quinquenio de los noventa.

2. Ucrania: condiciones de expulsión

Hacia principios del nuevo milenio, Ucrania atravesaba una fuerte crisis de tipo económico–social, evidenciada a partir de las adversas condiciones de vida de amplios segmentos de la población. El deterioro de la economía iba acompañado de un aumento de la pobreza y marginalidad urbana³⁴.

La desprotección social que afectaba a importantes sectores sociales abarcaba no sólo a los ciudadanos que se encontraban al margen de los mercados de trabajo urbanos y de las actividades económicas rurales sino también a vastos sectores asalariados. De acuerdo a un estudio realizado por la OIT, importantes grupos de trabajadores se encontraban en 2000 en situación de despido temporal, bajo un régimen de licencia por razones administrativas sin goce de sueldo o simplemente sin percepción de remuneración (OIT, 2000c). Esto significa que gran parte de la población asalariada tenía inconvenientes para percibir sus ingresos laborales, retenidos por los empleadores a causa de una caída en la actividad económica. En estas circunstancias, los trabajadores en relación de dependencia perjudicados se encontraban en una situación de virtual desocupación.

Con respecto a la economía no registrada, en 1997 (OIT, 2002) 755.900 personas se insertaban en el sector informal, alcanzando las mujeres un mayor nivel de vulnerabilidad (122 mujeres por cada 100 hombres). Hacia principios de 2000, la economía en negro (no registrada) representaba un 40% del producto interno del país.

Haciendo un balance de la situación socioeconómica de la población ucrania en el último decenio, las diversas fuentes consultadas dan cuenta de un notorio retroceso. Así, se advierte que durante la etapa histórica que sucede al desmembramiento de la Unión Soviética se ha acentuado profundamente la situación de penuria a lo largo de todo el territorio ucranio. La rápida retirada del Estado de la esfera social, cristalizada en una caída de las garantías en materia de salud³⁵, educación y empleo, agudizó las deficientes condiciones de vida no sólo de los grupos más vulnerables sino de la mayoría de la población.

Si bien los factores económicos resultan ser predominantes en la explicación de la emigración de determinados grupos de ucranios desde su país de origen hacia fuera del mismo, no debe subestimarse el impacto que ejerce la dimensión ambiental en la producción del fenómeno aquí estudiado.

La explosión del reactor nuclear de Chernobil en 1986 produjo consecuencias irreparables sobre la población residente en las zonas más próximas.³⁶ Por un lado, no sólo ha ocasionado la muerte de una parte de la población ucrania sino que además ha creado las condiciones para

³⁴ A fines de 2001, el 50% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza (*La Nación*, s/f).

³⁵ Una de las consecuencias de la retirada del Estado del área de salud se constata a partir del resurgimiento de varias enfermedades: tuberculosis, polio y anemia. Otro de los indicadores de salud que merece ser considerado es la esperanza de vida al nacer, el que ha declinado en los últimos años. En la misma dirección, tanto la tasa de natalidad como el tamaño de la población han disminuido, pasando este último de 52 a menos de 50 millones de habitantes. Según el Banco Mundial (1995, pág. 231), el porcentaje de crecimiento medio anual de la población ha caído en los últimos treinta años: 1970-1980, 0.5%; 1980-1993, 0.2%; 1993-2000, 0.2%. Por su parte, la tasa de fecundidad era de 2,0 en 1970, 1,6 en 1993 (Banco Mundial, 1995) y 1.3 en 1998 (Banco Mundial, 2001).

³⁶ Esto último debe ser tomado con precaución ya que las distancias afectadas por el accidente de Chernobil son cada vez mayores, tendiendo a incluir a algunas áreas tanto orientales como occidentales de Europa.

la propagación de enfermedades de diversos tipos. Por otro lado, ha forzado a una importante cantidad de la población a emigrar desde la región contaminada. Según un programa elaborado por Naciones Unidas, la cantidad total de evacuados desde 1986 hasta 2001 es de 162.778 personas.³⁷

El desastre urbano-industrial que representa Chernobil para la humanidad es un claro ejemplo de la influencia que ejerce el medio ambiente y sus transformaciones sobre la población en términos de su movimiento a través del espacio. Resulta comprensible que los habitantes de la región afectada hayan emigrado debido a la pérdida de las condiciones mínimas e indispensables que debe ofrecer un territorio para poder llevar adelante una vida saludable (Etcharrán, s/f).

En suma, las fuerzas principales que empujaron a los ucranios a dejar su país fueron de índole económica y ambiental. La combinación de ambos factores parecen haber ensombrecido el futuro de los ucranios en su país de origen, configurando un escenario propicio para que estos decidieran partir en busca de otros destinos. La transición política, junto a la acelerada inserción del Estado ucranio en una economía de mercado y a los efectos generados por el accidente nuclear de Chernobil, han influido sobre los patrones migratorios que tienen lugar en la región, caracterizándose ahora a partir de la emigración de una cantidad cada vez más importante de su población hacia fuera del territorio nacional.³⁸

Se calcula que, hacia fines del siglo XX, el volumen de ucranios que viven en el exterior alcanza los dieciséis millones. Esta población reside principalmente en Rusia, Polonia, Estados Unidos, Canadá, Brasil y Argentina (*La Nación*, 1999). Este grupo, por cierto, está integrado por ucranios emigrados tanto antes como después de la caída del bloque político oriental.

Considerando el impacto que han tenido las transformaciones político-económicas de la última década en la situación de las personas nacidas o residentes en esas regiones en términos de su establecimiento en dicho espacio territorial, se estima que los desplazamientos producidos como consecuencia de la disolución de la Unión Soviética alcanzan a los nueve millones de personas, constituyéndose en el fenómeno migratorio más relevante desde la Segunda Guerra Mundial³⁹.

3. ¿Por qué vienen a Argentina?

En el marco de la reciente disolución de la Unión Soviética el Gobierno de Argentina había realizado ofrecimientos para la recepción de inmigrantes de Europa Oriental y Central.⁴⁰

37 Dirección web:<http://www.un.kiev.ua:8080/chorn/social.htm>

38 Si bien la emigración de ucranios está compuesta por personas con características heterogéneas, el peso que asumen los científicos resulta ser notable. Según un estudio realizado por la OIT (2000b), en 1996 el 18% de los emigrantes ucranios tenían un alto nivel de formación, lo que supone una pérdida neta de 11.000 trabajadores altamente calificados.

39 Según Stalker (2000), muchas de las personas movilizadas a partir del colapso del Estado soviético buscaban trabajo en el exterior. En 1996, de los 60.000 trabajadores extranjeros registrados en Moscú (de un total de 350.000 identificados en Rusia), un tercio corresponde a ciudadanos de origen ucranio.

⁴⁰ A principios de 1992, Argentina había propuesto abrir las fronteras argentinas para la radicación de más de 200.000 habitantes de los países de la ex Unión soviética (*Clarín*, 1998).

La invitación abarcó a “diferentes nacionalidades europeas afectadas por los problemas causados por la fragmentación de los Estados, la guerra, el deterioro de la situación económica o la nueva condición de minoría étnica de alguna de ellas” (Zubelzú de Bacigalupo, 1999).

El Gobierno justificó la propuesta argumentando que “la extracción educativa de los migrantes tendría un impacto favorable en la sociedad receptora al estimar que se trataba de ‘mano de obra calificada más sólida en lo intelectual que la doméstica’” (Marcogliese, 2001).⁴¹ No obstante, la decisión tomada por el Gobierno buscaba generar un impacto político en la comunidad internacional, especialmente la europea, brindando una imagen de generosidad y apertura que debía proyectarse por todo el mundo, sobre todo en momentos en los que se esperaba que una gran cantidad de nacionales de los Estados postsoviéticos migrara hacia Europa Occidental⁴².

Ante el temor que tenían los gobiernos europeos de la potencial afluencia de migrantes pobres hacia sus territorios, considerada ésta una amenaza a su *statu quo* económico y cultural, los funcionarios argentinos evaluaron que mediante este gesto iban a lograr seducir a los gobiernos europeos, convirtiendo al país en una nación “merecedora” de apoyo económico.

Aunque la estrategia del Gobierno no condujo a la obtención de los resultados esperados en materia de ayuda financiera, se advirtieron inmediatamente impactos en relación a la movilización de los potenciales emigrantes de Europa Central y Oriental. Los discursos emitidos por las autoridades argentinas fueron seguidos por una rápida reacción de una gran cantidad de familias del centro y este europeo, las que concurrieron a las embajadas argentinas en las distintas capitales de los países localizados en aquellas regiones con el objeto de iniciar los trámites de inmigración. En efecto, una vez realizadas las declaraciones oficiales comienzan a acumularse las demandas de los potenciales emigrantes: se incrementa rápidamente el volumen de solicitantes de visas en las Embajadas argentinas en Varsovia en 1992 y en Bucarest en 1993, generando un efecto multiplicador que se expande por el resto de los países alcanzados por el ofrecimiento.⁴³

Dado que en ese entonces las normas que regulaban los flujos de inmigrantes no se correspondían con las recientes propuestas migratorias oficiales destinadas a las poblaciones de los países post-soviéticos, se generó una fuerte tensión entre los instrumentos legales vigentes y las condiciones de ingreso y asentamiento de aquellos grupos en el país. En otras palabras, las normas no podían dar respuestas a las demandas de los nacionales de países de Europa Oriental debido a que no habían sido actualizadas, es decir, no estaban adecuadas a la nueva realidad.

⁴¹ El programa contó con el apoyo explícito de algunos gobiernos provinciales (los que visualizaban a estas corrientes inmigratorias en tanto factor que contribuiría al poblamiento de sus territorios), organismos de investigación y educación (en función de la incorporación de recursos humanos calificados con una fuerte formación en el campo científico) y de sectores empresarios (Mármora, 1999).

⁴² Los datos relevados por diferentes instituciones en los años sucesivos a la fractura del bloque soviético sugieren que una proporción considerable de la población de Europa Oriental evaluaba la posibilidad de movilizarse hacia occidente. Una encuesta realizada por la Erasmus University en el año 1992 concluyó que una cantidad importante de las poblaciones de la Federación de Rusia (8%), Ucrania (11%) y Kazajstán (19%) pensaba frecuente o permanentemente en la emigración. Extrapolando estos porcentajes a la población total se advierte que estos movimientos involucrarían a 20 millones de personas (Stalker, 1994).

⁴³ Una dimensión que se emplea habitualmente para medir la presión migratoria es la relativa a la “formación de largas filas” en las dependencias oficiales del país hacia donde pretenden dirigirse los potenciales emigrantes.

Las presiones migratorias hacia Argentina, así como la nueva configuración que iban a tener los flujos de migrantes desde el centro y este europeo hacia este país en los años posteriores, se originaron a partir de las promesas difundidas por los funcionarios del gobierno. Claro está que las presiones emigratorias que tenían los nacionales de estos países eran preexistentes a la intervención institucional ya comentada. En este sentido, los anuncios oficiales operaron, en cierta medida, como detonante de una situación causada a partir de la crisis política, económica y social de los países del ex bloque soviético: la necesidad que tenían algunos grupos sociales de abandonar sus países de origen.⁴⁴

Con el fin de instrumentar las propuestas realizadas por las autoridades argentinas, desde fines de 1994 el Gobierno argentino sanciona un conjunto de normas orientadas a dar cuenta de la realidad migratoria que estaba gestándose. Mediante este acto se buscaba adecuar las normas migratorias al nuevo escenario inmigratorio abierto un tiempo atrás.⁴⁵

Las normas creadas consistieron en el otorgamiento de un tratamiento migratorio especial a los inmigrantes de los países de Europa Central y Oriental.⁴⁶ En los años posteriores se instrumentan medidas administrativas tendientes a consolidar la orientación que buscó dársele a la regulación de los movimientos de personas procedentes de la zona central y oriental del continente europeo. Dichas medidas se fundan en la concesión de facilidades legales a las poblaciones originarias de Europa Central y Oriental para que ingresen y residan en el territorio nacional.

Así pues, mediante un conjunto de disposiciones legales se establece un tratamiento especial para los inmigrantes procedentes de Europa Central y Oriental basado en dos aspectos: 1) se otorga en sede consular un permiso de ingreso en calidad de residente temporario por el plazo de un año, con el sólo cumplimiento de los requisitos estipulados en el Reglamento de Migración; 2) se exime del pago de las tasas retributivas de servicios migratorios a todos los inmigrantes de Europa Central y Oriental⁴⁷.

Estas medidas, de naturaleza coyunturales, no obstante, formaron parte de “un programa desorganizado, ineficiente y sostenido sobre una base de escasos recursos e información, que en la práctica consistió en el otorgamiento de una residencia temporaria por un año, con la sola presentación de requisitos documentales personales” (Marcogliese, 2001).

⁴⁴ Las presiones ejercidas por los ciudadanos de las ex repúblicas soviéticas no lograban transformarse en movimiento debido a que existían condiciones objetivas que desalentaban la emigración: por un lado, el costo del traslado hacia Occidente era excesivamente alto; por otro lado, la falta de comunidades en aquellas regiones; por último, en esa época había decaído la demanda de empleo en los países europeos (Stalker, 1994).

⁴⁵ Este hecho pone de manifiesto que los flujos de migrantes y algunas de sus consecuencias, por ejemplo, la formación de comunidades en los países receptores, obligan a los gobiernos a adaptar su política y legislación en la materia (Domenach, 1996).

⁴⁶ Los países beneficiarios de este programa fueron: Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Croacia, República Federativa de Yugoslavia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Albania, Federación de Rusia, Armenia, Georgia, Letonia, Estonia, Lituania, Belarús, Bulgaria, Ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Ucrania y Rumania.

⁴⁷ Por medio del punto 1) se autoriza a los inmigrantes ucranios a desarrollar tareas remuneradas bajo la protección de las normas laborales vigentes. El segundo principio, punto 2), da cuenta de la exención del pago de las tasas retributivas de servicios vinculadas a los trámites que deban realizar los inmigrantes para ingresar y permanecer en el país.

El fundamento de la medida administrativa aplicada consistía en la necesidad de promover una mejor integración de los inmigrantes en la sociedad argentina. Ahora bien, la exención de algunos de los requisitos de ingreso y residencia en el país, ¿son suficientes para garantizarles a los inmigrantes ucranios su integración en la sociedad receptora?

Dado que este programa no formó parte de una política de promoción migratoria y mucho menos de una política de integración social de los inmigrantes, ¿puede siquiera pensarse que con la sola facilitación del acceso a la documentación necesaria para ingresar y residir en condiciones legales en el país iban a alcanzar los originarios de Ucrania una satisfactoria inserción social en Argentina?

De acuerdo a la información recabada, los inmigrantes ucranios han tenido dificultades de diversa índole para insertarse en el país receptor. Evidentemente, no hubo una correspondencia entre las normas de promoción migratoria y las líneas de acción tendientes a contener o asistir a la población beneficiaria. Así, se advierte que, una vez arribados al país, los inmigrantes quedaron abandonados a su suerte: algunos de ellos apelaron a estrategias de supervivencia con el fin de permanecer en Argentina mientras que otros decidieron retornar a su lugar de origen o bien dirigirse hacia un tercer país.

4. El acuerdo bilateral entre Argentina y Ucrania

Ante esta situación, el 29 de abril de 1999 se firmó un Convenio de Migración entre la República Argentina y Ucrania. Dicho acuerdo, cristalizado en la ley 25.496, fue aprobado el 24 de octubre de 2001. La preeminencia de este convenio frente a las medidas administrativas mencionadas arriba lo convierten en un instrumento de fuerte gravitación respecto de los desplazamientos de personas entre ambos países.

En un escenario signado por la pérdida de efectividad de las acciones unilaterales de los Estados y el crecimiento del stock de inmigrantes ucranios radicados en Argentina, Ucrania y Argentina procuraron, mediante este instrumento, reforzar las relaciones bilaterales y alentar y facilitar los flujos migratorios entre ambos Estados.

Este acuerdo se convertía en un elemento de singular importancia para las personas que quisieran trasladarse desde uno de estos países hacia el otro en calidad de inmigrantes debido a que entre sus contenidos aparecían disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los inmigrantes y de los miembros de sus familias, las garantías y condiciones de la inmigración, el reconocimiento de títulos y la integración en las sociedades receptoras. Así, los artículos sancionados intentan cubrir las instancias jurídicas, educativas y culturales de la integración de los inmigrantes en el país receptor.

Específicamente, entre los alcances del convenio se enuncia, por un lado, un conjunto de principios vinculados al goce por parte de los inmigrantes ucranios, en igualdad de condiciones, de los derechos y libertades correspondientes a los ciudadanos argentinos, como ser, derecho a la educación, al trabajo remunerado, a transitar libremente en el país receptor, a tener seguridad social, asistencia jurídica y defensa judicial, y las libertades que tienen los ciudadanos argentinos de acuerdo a la legislación vigente en el país⁴⁸; por otro lado, se

⁴⁸ Otro derecho que tienen las personas que desean emigrar al territorio de una de las partes es el de recibir información veraz y gratuita por parte de las oficinas de los servicios migratorios nacionales y las representaciones consulares del país de recepción sobre: a) el texto y el contenido de este Convenio; b) los derechos y obligaciones que los inmigrantes poseen en el país de recepción, según la legislación vigente en ese país; c) las

establece un compromiso entre las partes tendiente al reconocimiento de títulos y certificados de estudios en todos los niveles; por último, se dispone que las partes involucradas facilitarán que los inmigrantes reciban una preparación elemental en cuanto al idioma, a la historia, geografía y las condiciones sociales del país receptor y, asimismo, proveerán garantías en relación al respeto de la identidad cultural de los inmigrantes y al mantenimiento de los vínculos con el país de origen.

El convenio mencionado consta de veintiún artículos. Los beneficiarios del convenio son los ciudadanos de una de las partes que emigren hacia el territorio de la otra en posesión de un permiso de ingreso otorgado por ese Estado de acuerdo con la legislación del país de recepción.

El permiso de ingreso será concedido a los inmigrantes que presenten ante la autoridad consular de las Partes las siguientes documentaciones: a) permiso de salida; b) pasaporte de su nacionalidad; c) certificado judicial o policial de conducta o antecedentes penales y policiales; d) certificado médico sobre el estado de salud del peticionante; e) partida de nacimiento y aquéllas relativas al estado civil de las personas o prueba supletoria, en su defecto; f) toda aquella documentación expresamente requerida en el permiso de ingreso a acordar.

Como se señala en el artículo 3 del convenio, las Partes se reservan el derecho de solicitar a los ciudadanos que deseen emigrar al territorio de la otra parte los siguientes recaudos: a) certificado judicial o policial de conducta o antecedentes penales y policiales de los países donde haya residido durante los últimos cinco años; b) declaración jurada de carencia de antecedentes policiales internacionales; c) certificado expedido por médico o autoridad sanitaria reconocida al efecto, del que surja la aptitud psicofísica del peticionante.

El ingreso al país de acogida se produce en concepto de residente temporario, estipulándose un plazo de permanencia autorizada de un año. La renovación de la residencia a los inmigrantes se otorgará, según se estipula en el artículo 4, conforme a la normativa migratoria vigente en el país de recepción.

Mediante este instrumento se procuraba reforzar las relaciones bilaterales, alentar y facilitar los flujos migratorios entre las partes y conceder ciertas garantías a los inmigrantes en materia de derechos y obligaciones. Específicamente, los artículos sancionados estaban orientados a regular las instancias jurídica, económica, social y cultural de la migración e integración de los inmigrantes en el país de acogida.

Este acuerdo se convertía en un elemento de singular importancia para las personas que quisieran trasladarse desde uno de estos países hacia el otro en calidad de inmigrantes debido a que entre sus contenidos aparecían disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los inmigrantes y de los miembros de sus familias, las garantías y condiciones de la inmigración, el reconocimiento de títulos y la integración en las sociedades receptoras.

Específicamente, entre los alcances del convenio se enuncia, en primer lugar, un conjunto de principios vinculados al goce por parte de los inmigrantes, en igualdad de condiciones, de los derechos y libertades correspondientes a los ciudadanos del país receptor, como ser, derecho a la educación, al trabajo remunerado, a transitar libremente en el país receptor, a la seguridad

condiciones para obtener un trabajo remunerado, la posibilidad de estudiar o recibir entrenamiento profesional, así como las condiciones de vivienda en el país de recepción (artículo 8).

social, asistencia jurídica y defensa judicial, y las libertades que tienen los ciudadanos del país de recepción de acuerdo a la legislación vigente en el mismo.

En el mismo artículo 5 se prevé que los seguros sociales de los inmigrantes y los miembros de sus familias serán regulados por convenios específicos. El artículo 6, por su parte, establece que los inmigrantes y los miembros de sus familias gozarán en el territorio de las partes de los mismos derechos y obligaciones que rigen para los ciudadanos del país de recepción en lo que concierne a la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y protección social.

Otro derecho que tienen las personas que desean emigrar al territorio de una de las partes es el de recibir información veraz y gratuita por parte de las oficinas de los servicios migratorios nacionales y las representaciones consulares del país de recepción sobre: a) el texto y el contenido de este Convenio; b) los derechos y obligaciones que los inmigrantes poseen en el país de recepción, según la legislación vigente en ese país; c) las condiciones para obtener un trabajo remunerado, la posibilidad de estudiar o recibir entrenamiento profesional, así como las condiciones de vivienda en el país de recepción (artículo 8).

En segundo lugar, entre las condiciones fijadas para que se efectúe la inmigración aparece una clara referencia al tema de las cuotas de inmigrantes. El artículo 11 instituye que las partes tendrán la facultad de establecer la cuota migratoria a partir de la cual se otorgará el permiso de ingreso a los inmigrantes y sus familiares. De acuerdo a lo anterior, los flujos migratorios entre Argentina y Ucrania podrán ser regulados por las partes en función de algunas de las características que atañen a los contingentes migratorios, tales como, su dimensión: número de inmigrantes, porcentaje de la población total, porcentaje de la PEA total, porcentaje de la fuerza de trabajo de un sector de actividad en particular, porcentaje de una unidad productiva, etc.; y/o su perfil: todo el país, regiones o localidades, sectores de la economía, determinadas ocupaciones, micro emprendedores o empresas, o una combinación de éstas.

En tercer lugar, se establece un compromiso entre las partes tendiente al reconocimiento de títulos y certificados de estudios. Asimismo, se plantea que las partes evaluarán la posibilidad de elaborar un convenio específico sobre reconocimiento de títulos y certificados de estudios en todos los niveles.

Por último, se dispone que las partes involucradas facilitarán que los inmigrantes reciban una preparación elemental en cuanto al idioma, a la historia, geografía y las condiciones sociales del país receptor y, asimismo, proveerán garantías en relación al respeto de la identidad cultural de los inmigrantes y al mantenimiento de los vínculos con el país de origen. Específicamente, el artículo 16 enuncia que las partes se comprometen a facilitar que los inmigrantes obtengan una preparación elemental en relación al idioma, historia, geografía y las condiciones sociales de país de recepción; el artículo 17, por su parte, establece que las partes velarán por el respeto de la identidad cultural de los inmigrantes así como a favorecer el mantenimiento de los vínculos con su país de origen.

Aunque resulte prematuro realizar un balance de la implementación de la ley correspondiente a la migración ucrania en Argentina, debido a que el período transcurrido desde la aprobación del convenio a la fecha sea relativamente breve, la información disponible permitiría afirmar que algunos de los principios establecidos en este acuerdo tuvieron una aplicación débil o deficiente. Esto puede verificarse, por ejemplo, en lo relativo al reconocimiento de títulos y

certificados de estudio y a la calidad de la información ofrecida a los inmigrantes en cualquier momento del proceso migratorio.

Por un lado, el artículo relativo al reconocimiento de títulos y certificados de estudio parece no haber sido instrumentado aún, constituyéndose en uno de los elementos que obstaculizaría la inserción laboral de los inmigrantes en el medio local. Debido a esto, una de las problemáticas sobre las que la embajada Ucrania se encuentra trabajando en la actualidad es la educativa, especialmente en lo relacionado con el reconocimiento de los certificados de estudios de los inmigrantes en todos los niveles.

Por su parte, otro tema que debe considerarse es el papel que ha cumplido la información provista por las oficinas de los servicios migratorios nacionales y las representaciones consulares de Argentina a los inmigrantes respecto de las condiciones de inserción en este país. Al respecto, los datos disponibles muestran que sólo una porción de los inmigrantes ucranios ha accedido en su país de origen a cierta información relativa al país de acogida.

En resumen, el convenio migratorio firmado recientemente entre Argentina y Ucrania ha funcionado desde un principio casi exclusivamente como un instrumento marco, enunciando ciertos derechos y obligaciones que tienen los inmigrantes en el país de llegada pero sin aportar demasiados elementos acerca de los mecanismos mediante los cuales se aplican las cláusulas en aquél contenidas. La utilidad del convenio, en tanto herramienta que contribuye a optimizar la gobernabilidad de las migraciones, reduciendo la brecha que dista entre la legislación y la realidad migratoria, está entonces fuertemente sujeta a los avances que puedan producirse en la instancia de instrumentación de dicha norma.

5. La inmigración ucrania según los datos oficiales

La ausencia de datos censales sobre la inmigración ucrania en Argentina impide conocer el stock de migrantes de esa procedencia residentes en la actualidad en el país. No obstante, es posible estimar el volumen de la población ucrania residente en el país (arribada en la última década) a partir de los registros administrativos disponibles.

La información analizada surge de los datos registrados por la Embajada Argentina en Kiev y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), concernientes a las visas de ingreso y a los permisos de residencia otorgados a los nacionales de Ucrania.

5.1. La información consular

El tratamiento migratorio especial dispuesto por las normas impulsadas por el Estado argentino se inicia hacia fines de 1994. A partir de ese año, la embajada Argentina en Kiev respondió a las demandas migratorias de los nacionales ucranios a través del otorgamiento de visas.⁴⁹

⁴⁹ Se presentan sólo los datos del período 1994-1999. Si bien sería importante evaluar el peso que ha tenido el grupo ucranio demandante de visas a lo largo del período 1990-2001, especialmente con el fin de verificar el papel jugado por las normas dictadas por el Estado argentino en el proceso de regulación de los flujos migratorios, la falta de datos al respecto impide el desarrollo de un análisis extensivo a toda la década. No obstante, cabe presumir que en el marco de un proceso migratorio "normal", como fue el del período 1990-1994 para los inmigrantes intercontinentales, no se hubieren producido movimientos de personas cuantitativamente relevantes desde Ucrania hacia Argentina.

Según datos oficiales, en el período 1994-1999 el Estado argentino ha otorgado, a través de su Embajada en Kiev, un total de 11.553 visas. Como se observa en el cuadro 1, a lo largo de la serie estudiada se advierte un incremento significativo de la cantidad de visas anuales concedidas a los nacionales de Ucrania, pasando de un total anual de 769 visas en 1994 a 3.028 en 1999.

Cuadro 1: Cantidad de visas otorgadas por la Embajada de Argentina en Kiev a nacionales de Ucrania. 1994-1999

AÑO	TOTAL
1994	760
1995	1121
1996	1459
1997	2094
1998	3091
1999	3028
TOTAL	11553

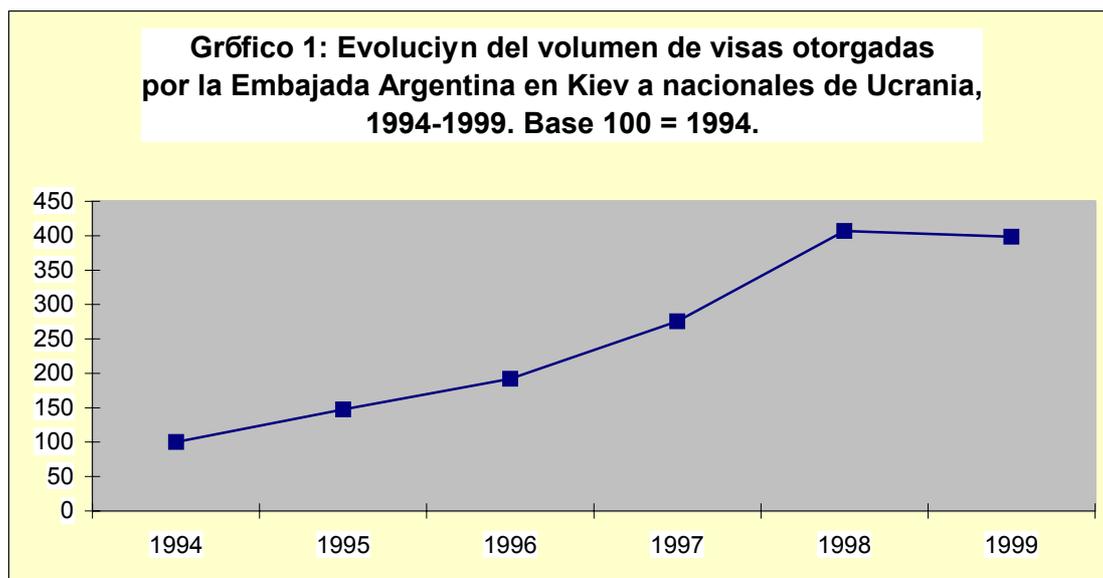
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación

En este período, el promedio de visas anuales otorgadas es de 1925,5. Ahora bien, si tomamos el intervalo 1997-1999, se observa que el promedio es de 2737,6 documentos por año. Este crecimiento de la media se debe a que a partir de 1998 se aceleran las peticiones de ingreso de ucranios al país, entregándose más de 3.000 visas por año.

El aumento en la cantidad de los documentos migratorios concedidos a los hasta ese momento potenciales migrantes se produce de manera progresiva a lo largo de todo el período estudiado (ver gráfico 1), observándose un incremento muy significativo a partir de 1997. En los últimos dos años de la serie, 1998 y 1999, la tendencia anterior parece estancarse. Este hecho podría ser atribuido a la capacidad operativa del organismo competente en el otorgamiento de las visas.

Dado que la estructura administrativa de la dependencia estatal mencionada tiene un alcance limitado, podría conjeturarse que la cantidad de visas otorgadas a los inmigrantes ucranios encontró, en los últimos dos años, su límite más alto, oscilando su número entre los 3.000 y 3.100 documentos anuales.

Tomando los dos extremos del período analizado, se advierte un aumento de un 298% en el volumen de las visas otorgadas. Estas cifras dan cuenta de la cantidad de personas que han iniciado los trámites de emigración en dicho organismo. En otras palabras, hacen referencia no a la movilidad efectiva de personas sino a la intención que tienen los nacionales de Ucrania de emigrar a Argentina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

La presión migratoria ejercida por los nacionales de las ex-repúblicas soviéticas,⁵⁰ manifestada a través de las largas colas realizadas en las dependencias de la Embajada Argentina en Kiev con el fin de solicitar las visas de ingreso a este país, resulta ser un fenómeno distintivo de los países que expulsan a amplios grupos sociales hacia fuera de sus fronteras.

Es necesario aclarar que estas presiones no se traducen automáticamente en un flujo migratorio en dirección al país al que se ha solicitado el documento migratorio. Efectivamente, las presiones migratorias pueden ser frenadas por las normas que rigen la situación migratoria en el país de recepción u origen y/o por las circunstancias que acompañan a todo proceso migratorio.

Con respecto al primero de los puntos señalados, la migración aquí estudiada está regulada por medio de la aplicación de las medidas administrativas descritas arriba. Puede considerarse que las condiciones legales “preferenciales” que tienen los ucranios para ingresar a Argentina operarían favorablemente en el sentido de motivar la colocación de nuevos migrantes en el país. No obstante, la gestión administrativa de los documentos de migración demanda esfuerzos de diversa índole, tanto en el país de origen como de recepción, que de alguna manera podría desestimular el traslado.

En cuanto a los factores que influyen sobre la toma de decisión del migrante y su familia durante el proceso migratorio, aparecen entre otros, los riesgos, costos y beneficios de la migración. La “evaluación” que hacen los potenciales migrantes de estos elementos se da en un contexto marcado por las condiciones socioeconómicas reinantes en el país de origen, las condiciones del traslado, los recursos económicos y sociales de que dispongan las personas, el tamaño de las redes migratorias existentes y las condiciones que presenta el país de acogida.

⁵⁰ Resulta preciso indicar que los solicitantes de visas en la embajada argentina en Kiev no pertenecían sólo a la nacionalidad ucraniana. En efecto, se registran además personas originarias de otros países de Europa Oriental.

Esto significa que la decisión de migrar es tomada bajo un contexto histórico determinado, el que condiciona las acciones de los potenciales emigrantes.

5.2. La información de los registros de residencia en Argentina

En esta sección se presentarán los datos suministrados por la Dirección Nacional de Migraciones vinculados a la cantidad de ucranios que ingresaron al país en la década de los noventa; específicamente, se analizará la información relativa a los permisos de residencia otorgados a los inmigrantes y efectivizados por haber ingresado al país en el período 1990-2000.

De acuerdo a la información registrada, se advierte que a lo largo de la década de los noventa se han otorgado a los nacionales de Ucrania 10.466 permisos de residencia. Como se puede observar en el cuadro 2, estas residencias se distribuyen de acuerdo a su status en dos categorías: residencias temporarias (9.879) y residencias permanentes (587).

La evolución del volumen de inmigrantes ucranios que se radican en el país atraviesa tres fases: la primera, ubicada en el período 1990-1993, se caracteriza por ser cuantitativamente poco relevante. La segunda (1994-1997), presenta un comportamiento diferente, configurado por el aumento estable de inmigrantes ucranios que acceden a un permiso de residencia en el país. En la última etapa (1998-2000) se advierte una profundización del ritmo de crecimiento que ha tenido esta población en los años precedentes, alcanzándose una consolidación de los flujos migratorios de ucranios hacia el país. Como se vio arriba, el crecimiento del volumen de los permisos de residencia otorgados por la DNM está asociado al programa de promoción implementado por el Estado argentino.

Cuadro 2: Cantidad de permisos de residencia temporaria y permanente otorgados, 1990-2000

Año	Temporaria	Permanente	Total
1990	0	1	1
1991	0	6	6
1992	5	7	12
1993	32	10	42
1994	308	24	332
1995	696	21	717
1996	918	46	964
1997	1347	35	1382
1998	2341	57	2398
1999	2143	106	2249
2000	2089	274	2363
TOTAL	9879	587	10466

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Migraciones

Mientras las dos terceras partes de los permisos de residencia temporarios se entregaron en el período 1998–2000, proporción que coincide con la del total de documentos migratorios otorgados, la población que accede a la categoría migratoria definitiva adquiere volúmenes significativos sólo a partir de 1999. Este hecho debe ser entendido sobre la base de los procedimientos que estipulan las normas migratorias vigentes en el país.

Si se vinculan las visas otorgadas en Ucrania con los permisos de residencia concedidos en Argentina, se advierte que un 30% de los ucranios que gestionó, entre 1994 y 1999, el ingreso en su país de origen no arribó a Argentina. Esto significa que en el período analizado sólo una porción de los inmigrantes que obtuvieron la visa en Ucrania emigró a Argentina.

Este hecho contribuye a reforzar la idea de que los procesos migratorios están atravesados por múltiples fuerzas que alientan o inhiben, según las circunstancias históricas específicas, la producción o no del fenómeno.

Cuadro 3: Cantidad de personas que obtuvieron su visa en Kiev y cantidad de personas con visa que ingresaron a Argentina, 1994-1999

	Número de personas que obtuvieron su visa en Kiev	Número de personas con visa que ingresaron a Argentina
1994	760	332
1995	1121	717
1996	1459	964
1997	2094	1382
1998	3091	2398
1999	3028	2249
Total	11553	8042

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

En resumen, los últimos tres años de la década de los noventa fueron testigos de un aumento considerable de la población ucraniana que obtuvo un permiso para ingresar y residir en Argentina. La extensión de las condiciones institucionales creadas a partir de 1994, junto con el papel que estarían jugando las redes migratorias en tanto agentes facilitadores de información y oportunidades hacia los recién llegados, operarían en el sentido de favorecer y estimular el ingreso y radicación de los inmigrantes ucranios en el país.

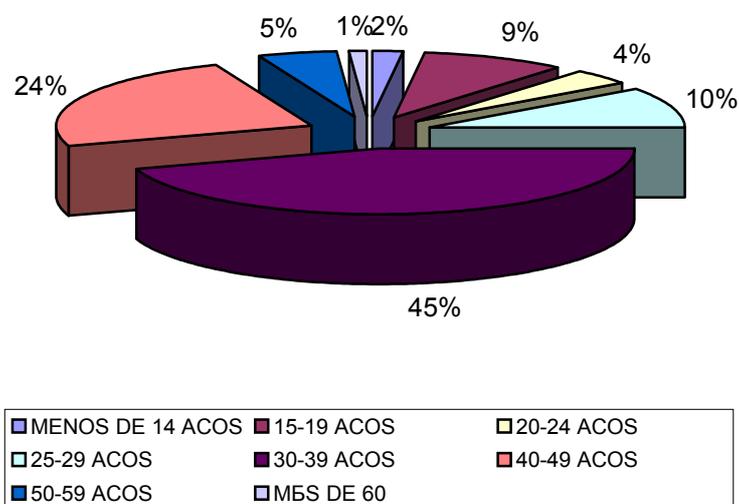
6. Atributos sociodemográficos de los inmigrantes⁵¹

El universo de estudio está constituido en un 60% por hombres y en un 40% por mujeres. En su gran mayoría se trata de una población joven, ubicada en los estratos más bajos de la estructura etaria: el 70% de la muestra posee menos de 39 años.

Tomando al segmento en edad de trabajar, se advierte que casi la totalidad de la población (97%) se encuentra apta para desempeñarse en los mercados de trabajo. Dado que la gran mayoría de la muestra se convierte en población potencialmente activa, su disponibilidad para insertarse en la estructura productiva es casi absoluta.

⁵¹ Los datos que se analizan a continuación provienen tanto de las encuestas - realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación y el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA) en el marco de un proyecto de investigación acerca de la inmigración de personas del centro y este de Europa desarrollado en el año 1999 - como de las entrevistas en profundidad aplicadas a inmigrantes ucranios en Argentina.

Gráfico 2. Inmigrantes ucranios según grupos de edad



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC.

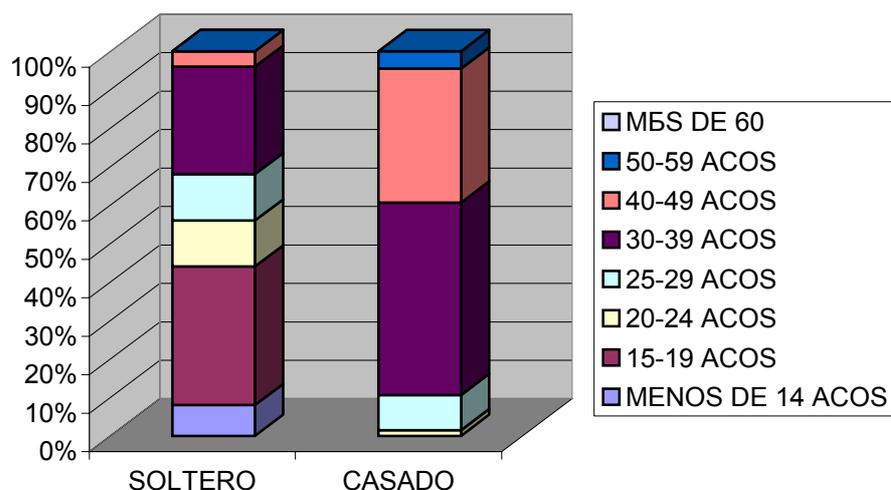
Considerando el estado civil de los inmigrantes, se observa que mientras el 65,7% se encuentra casado, una cuarta parte son solteros.

La distribución de las personas casadas y solteras según los rangos de edad adquiere rasgos diferenciales en uno y otro caso (ver gráfico 3): mientras las primeras se concentran básicamente en la franja de edad 30-50 años, las segundas se distribuyen en forma más o menos homogénea a lo largo de la estructura etaria.

En relación al máximo nivel de educación formal alcanzado por la población de estudio,⁵² cabe destacar que más de las tres cuartas partes de la población ucraniana han transitado por las instancias superiores de instrucción: esto es, han iniciado y/o finalizado las fases terciaria y/o universitaria de educación.

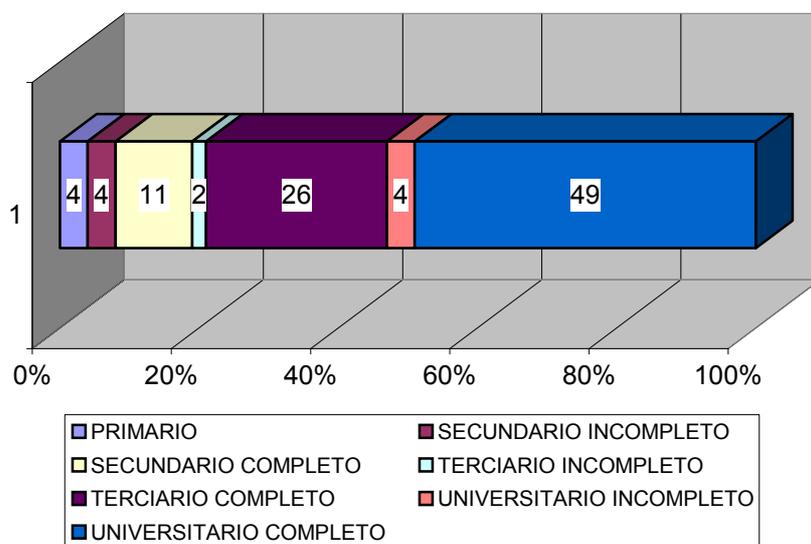
⁵² Según el INDEC (Situación y Evolución Social, Síntesis N°4, 1998), este indicador resulta de gran importancia debido a que, por un lado, se lo entiende como “un derecho y una forma de participación en la distribución de servicios y, por otro, junto con otros indicadores, permite aproximarse al conocimiento de la ubicación de las personas en la estructura social”.

Gráfico 3: Inmigrantes ucranios casados y solteros, según grupos de edad



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

Gráfico 4. Inmigrantes ucranios según máximo nivel de instrucción alcanzado



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

Del estrato poblacional que ha finalizado sus estudios universitarios, casi la mitad se concentra en el área de ingeniería, un 21% en las ciencias de la salud, un 12% en la docencia universitaria, un 10,6% en las ciencias económicas, un 4,3% en las ciencias sociales y artes y un 6,4% en otras disciplinas.

Es de destacar que sólo un 15,6% de los inmigrantes que ha alcanzado un título terciario o universitario ha revalidado esos documentos en Argentina. Las dos terceras partes de la población que no han iniciado la gestión por la revalidación del título universitario argumentan al respecto que se trata de un "trámite difícil".

En síntesis, a partir de estos datos puede formarse un perfil sociodemográfico del universo estudiado: población mayoritariamente joven, potencialmente activa, unida en vínculo conyugal y altamente escolarizada.

7. Situación legal de los inmigrantes en Argentina

La condición de residencia legal se constituye en un factor importante al momento de evaluar las posibilidades de desarrollo de los inmigrantes en la sociedad receptora. La obtención de una residencia legal se convierte en un elemento fundamental para abordar una plena integración social.

La razón principal por la cual se atribuye un peso relevante a la situación jurídica en tanto factor que favorece la inserción de los migrantes en la sociedad receptora se funda en que los residentes en situación legal tienen acceso a un conjunto de derechos y deberes en el lugar de llegada. La adquisición de estos derechos y obligaciones supone un compromiso de los inmigrantes con su nuevo entorno, es decir, con las cuestiones que afectan a la comunidad receptora. Las responsabilidades que contrae el migrante con la sociedad de acogida implica la asunción por parte de éste de un cierto nivel de pertenencia al medio receptor.

En relación a la situación legal de los ucranios a su llegada al país, se advierte que nueve de cada diez inmigrantes ingresaron al mismo con un permiso de residencia de tipo temporario. En su gran mayoría, los inmigrantes que ingresaron con este documento, especialmente aquellos que llegaron a partir de 1994, lo hicieron en el marco del tratamiento especial otorgado por Argentina a las personas provenientes de Europa Central y Oriental.

Cuadro 4: Inmigrantes ucranios según visa de ingreso

	%
NS/NR	3,0
TRANSITORIA	2,0
TEMPORARIA	
TRATAMIENTO ESPECIAL	71,0
TEMPORARIA	18,0
PERMANENTE	5,0
OTRA	1,0
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

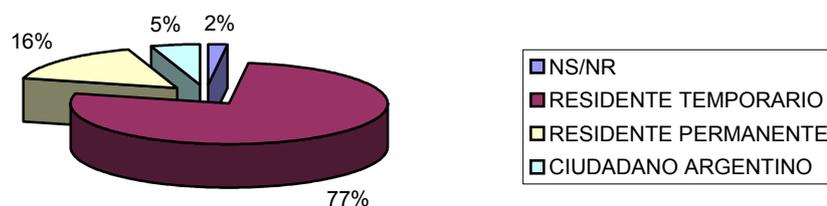
Una vez llegados al país, los inmigrantes han tenido la posibilidad de atravesar cambios en materia legal, accediendo a condiciones de residencia más estables. Debe indicarse que la evolución de la condición migratoria de los inmigrantes, esto es, el cambio de su situación legal, está regulada por las normas vigentes en la materia. Así, la renovación del permiso de ingreso y residencia de naturaleza temporaria otorgado por la DNM está sujeto a la normativa general migratoria.

Comparando la situación legal de los inmigrantes al momento del ingreso y de la encuesta, se verifica que un estrato significativo ha accedido a una nueva categoría migratoria o, en su

defecto, ha logrado prolongar su permanencia mediante la renovación de su permiso de residencia (en la mayoría de los casos este último coincidía con el documento otorgado al ingreso al país).

En relación a este punto, se advierte que una porción importante de los ucranios que ingresó al país en calidad de residente temporario se convirtió, a medida que se prolongó su estadía en el mismo, en residente permanente o ciudadano argentino. Cabe aclarar que la sola solicitud de una categoría migratoria de jerarquía superior, como es el caso del permiso de residencia permanente para aquellos detentadores de la radicación temporaria, no es motivo suficiente para acceder a la misma sino que se exige además la presentación de un contrato de trabajo. Este requisito actúa, en ciertas circunstancias, bloqueando el proceso de traspaso de una categoría migratoria a otra, inhibiendo las oportunidades de los inmigrantes en el país de acogida y, más generalmente, atentando contra sus posibilidades de inserción social.

Gráfico 5. Situación migratoria de los inmigrantes ucranios al momento de la encuesta



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

Como se ve en el gráfico 5, al momento de la encuesta los inmigrantes ucranios se distribuyen según su condición migratoria de la siguiente manera: residente temporario (77%), permanente (16%) y ciudadano argentino (5%).

Resulta de lo anterior que la gran mayoría de la muestra está incluida en la categoría migratoria temporaria. Este dato es comprensible si se considera que la mayoría de los ucranios han arribado al país en los últimos años de los noventa. En este sentido, se observa que mientras en el período 1990-1994 ha arribado sólo un 11,1% de la muestra, en el período subsiguiente (1995-1999) se registra la llegada del 88,9% restante. La distribución no uniforme de los inmigrantes ucranios a lo largo de la década de los noventa responde a las intervenciones institucionales arriba mencionadas.

Dado que una gran cantidad de personas originarias de Ucrania arribaron al país antes de 1997, no resultaría llamativo que comenzara a incrementarse el porcentaje de aquellas que adquieren un nuevo status de residencia legal en el país. Específicamente, en los próximos

años debería observarse un crecimiento significativo en el stock de migrantes ucranios cuyo permiso de residencia los habilite a asentarse en forma definitiva en el territorio nacional.⁵³

Con el objeto de acceder a un cambio en el permiso de residencia o sólo para solicitar una prórroga de la permanencia, la mayoría de los inmigrantes han iniciado gestiones en la materia: por un lado, en el grupo de los que residen en forma temporaria, se advierte que un 30,4% realiza trámites para obtener la radicación definitiva, un 19,6% se vuelca por la obtención del DNI⁵⁴ y un 17,9% gestiona una prórroga en el permiso de residencia temporario; por otro lado, una cuarta parte de los residentes permanentes busca acceder a la ciudadanía argentina.⁵⁵

Según estos datos, el comportamiento de los ucranios en relación al inicio de trámites para acceder a un nuevo status legal en el país pareciera estar mostrando una fuerte intencionalidad de permanecer en el futuro en Argentina.

En resumen, puede afirmarse que los inmigrantes ucranios, gracias a la normativa vigente en materia migratoria, no presentan dificultades en relación a su situación legal, habiendo accedido mayoritariamente a un permiso de residencia temporario. Más aún, se advierte que los inmigrantes llegados antes de 1997 comienzan a sufrir avances en su condición migratoria, alcanzando una inserción más estable y duradera en el país.

8. Tipo de desplazamiento: ¿individual o colectivo?

La mayoría de los ucranios que llega a Argentina en la década de los noventa se inserta en movimientos estructurados en función de estrategias de tipo familiares. Esto involucra a los inmigrantes que viajan tanto en forma individual como colectiva (por ejemplo, con sus familias), independientemente del estado civil de los mismos.

En general, se trata de movimientos en los que existe un predominio de los desplazamientos familiares (61%), lo que implica que el traslado de los inmigrantes se efectúa en compañía de su pareja y/o de su grupo familiar (cónyuge e hijos).

Esta gran mayoría de los inmigrantes que opta por un desplazamiento grupal presenta una amplia disposición a efectuar una migración de tipo definitiva. Así, uno de los rasgos que caracteriza a estos grupos es su renuncia a mantener sus posesiones materiales en su país de origen, siendo los bienes inmuebles las principales pertenencias de las que se desprenden antes de iniciar el viaje.

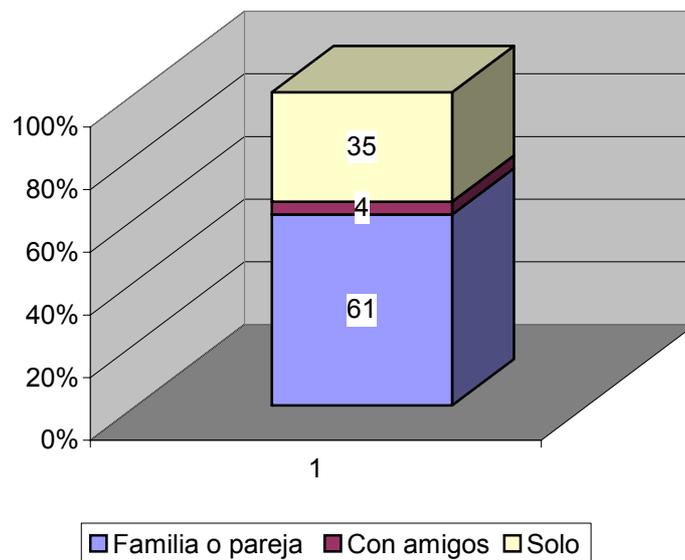
⁵³ Claro está que las posibilidades de un aumento en el stock de migrantes ucranios con un permiso de residencia permanente estarán condicionadas por la situación económico-social vigente en Argentina, la que en el caso de volverse menos “atractiva” para los inmigrantes y sus familiares podría dar inicio a un proceso de retorno o reemigración que involucre a numerosas personas.

⁵⁴ El art. 98 de la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración declara: “Solamente podrán obtener el documento nacional de identidad, los extranjeros que acrediten haber sido autorizados por la autoridad de migración, para residir en forma permanente en la República”. El art. 99, por su parte, dice: “Cuando se trate de extranjeros autorizados en calidad de residentes temporarios, sólo se expedirá el documento nacional de identidad cuando la residencia autorizada sea de un año o más”.

⁵⁵ Debe señalarse que la obtención de la ciudadanía se convierte en un requisito fundamental para la integración política.

Por su parte, las expectativas de estos grupos se concentran en las cuestiones relativas a la inserción social en Argentina: documentación, empleo, homologación de títulos, vivienda e idioma. Dado que tienen la intención de permanecer, al menos por un tiempo prolongado, en el país de recepción, sus prioridades girarán en torno a la solución de estos aspectos. Es de destacar que la mayoría de los inmigrantes entrevistados pusieron un énfasis especial en el interés por acceder a una vivienda estable en Argentina.

Gráfico 6. Inmigrantes ucranios según desplazamiento individual o colectivo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

A este tipo de migración le sigue, aunque con un peso menor, los desplazamientos individuales. Estos flujos migratorios están protagonizados por personas cuyos atributos sociodemográficos adquieren mayor heterogeneidad en términos de su sexo, edad y estado civil.

Si bien la población masculina predomina ampliamente en el grupo que arribó en forma individual al país antes de 1994, luego de ese año esa hegemonía cae abruptamente, evidenciándose un mayor equilibrio entre los sexos: varones (60%) y mujeres (40%).

Por otro lado, mientras en el primer quinquenio de los noventa casi la totalidad de la población inmigrante ucraniana posee entre 30 y 39 años, en el período 1995-1999 se registra una gran dispersión en todas las edades.

Estos datos indican que este proceso migratorio se caracteriza en los primeros años de los noventa por su alta selectividad por sexo y edad. También se observan, como se verá más adelante, otras formas de selectividad, como ser, el tipo de inserción ocupacional de esta mano de obra, muy concentrada en el sector terciario de la economía argentina.

Ahora bien, a partir de mediados de la década pasada se registran cambios en relación a las características sociodemográficas de las personas que se incorporan a estas corrientes migratorias, posiblemente relacionados con la dinámica y el papel adquirido por las redes migratorias. En función del rol cada vez más importante que han ido cumpliendo las redes en la configuración del flujo de migrantes hacia Argentina, podría conjeturarse que la apertura de

oportunidades que brindan aquellas ha alentando el traslado de grupos más heterogéneos en razón de su edad, sexo, estado civil y tamaño de las familias.

Del total de los ucranios que participó de los movimientos individuales, sólo un 25,7% estaba soltero o separado al momento de la encuesta. Las tres cuartas partes de la población restante se encontraban casados o unidos.

Cuadro N°5: Inmigrantes ucranios por estado civil según tipo de desplazamiento

	Tipo de desplazamiento			Total
	Con familia	Con amigos	Solo	
ESTADO CIVIL				
SOLTERO	26,7%	50,0%	17,1%	24,2%
CASADO	66,7%	50,0%	68,6%	66,7%
SEPARADO / DIVORCIADO	5,0%		8,6%	6,1%
VIUDO	1,7%			1,0%
UNIDO			5,7%	2,0%
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

El desplazamiento de estos migrantes parece haberse dado en el marco de una estrategia familiar, orientada hacia la adquisición de recursos de diversa índole que permitieran establecer las condiciones necesarias para recepcionar en un futuro a los restantes miembros del hogar. Varios testimonios dan cuenta de las formas de movilidad arriba señaladas. Sergio, uno de los entrevistados, argumenta: *“Yo vine solo primero y después vinieron mi señora y mis dos hijos. Vine a probar solo porque era un gran riesgo ir al otro lado del mundo con mi familia sin tener trabajo, papeles, sin saber el idioma. Estuve solo 6 meses, luego llegó el resto de mi familia”*. Refiriéndose a algunos conocidos suyos, este mismo entrevistado aclara: *“Algunos ucranios vinieron con la familia directamente (entre cinco y diez personas), vendieron todo y partieron. Otros vinieron como yo, en forma individual y después llegó el resto de la familia”*.

Una porción de la migración individual podría haber estado motivada por las limitaciones económicas de los hogares de los migrantes. Aunque no se dispone de evidencias que permitan corroborar esta hipótesis, cabría preguntarse si la falta de dinero para afrontar el viaje de todos los miembros de la familia operó como elemento determinante de la migración individual. Así, en una primera instancia habría viajado el jefe de hogar o sólo uno de sus miembros con el fin de acumular ahorros que permitieran, mediante el envío de remesas en etapas sucesivas a sus familiares en su país de origen, el traslado de los restantes miembros.

En el caso de los inmigrantes que se desplazan sin dependencia familiar (solteros, separados o viudos), se adoptan comportamientos similares a los de los casados en términos de las trayectorias migratorias en las que participan junto a sus familiares más cercanos. Precisamente, sobre este hecho se destaca la migración por etapas de miembros de una misma

familia o de distintas familias, los que se apoyan una vez iniciado el flujo sobre los miembros migrantes más antiguos. Paulina, una estudiante de medicina, dice al respecto: *“Mi mamá vino antes que yo [...]. Después vine yo y más tarde llegó mi hermano. Toda la familia está acá.”*

A raíz de la información recabada, puede afirmarse que el desplazamiento de migrantes ucranios en forma individual hacia Argentina, unidos éstos en vínculo conyugal (casados o unidos) o no (solteros, separados o viudos), se dio en su gran mayoría en el marco de una migración de tipo familiar organizada por etapas. En este sentido, se preveía el traslado, en una primera fase, de un familiar (miembro o no del hogar), con el fin de establecer las bases para recibir en un segundo momento a los restantes componentes de las familias.

En síntesis, la migración de los ucranios hacia Argentina asume características fundamentalmente grupales. En los últimos años de la década de los noventa adquieren mayor heterogeneidad en términos de su composición por sexo y edad. Por último, puede decirse que esta corriente migratoria fue configurada a partir de la modalidad de traslado en etapas, las que fueron cubiertas en sucesivas migraciones por diversos miembros de los grupos de inmigrantes en los que se gestó la concepción del desplazamiento.

9. Características ocupacionales de los inmigrantes

Uno de los principales problemas que tuvieron los inmigrantes al llegar a Argentina fueron aquellos vinculados al trabajo. A pesar de haber sido admitidos legalmente en el país, lo que supone una garantía en materia de acceso legal al mundo del trabajo (Pérez Vichich, 1995)⁵⁶, tres cuartas partes de la población inmigrante ucraniana afrontaron, sobre todo en los primeros tiempos de la migración, inconvenientes en el aspecto laboral.⁵⁷

En primer lugar, considerando el nivel de ocupación de la población ucraniana inmigrante en la sociedad argentina al momento de la encuesta, se observa que el 18,6% se encuentra desocupada. Este nivel de desocupación resulta ser más de dos veces superior al registrado en su país de origen antes de la partida.

A partir de los datos de la encuesta, se destaca que un 93% de los inmigrantes ucranios tenía empleo en su país de origen antes de la emigración. Esta alta tasa de participación de los ucranios en la actividad económica del país expulsor pondría en duda, aunque sea en principio, la viabilidad de las explicaciones que atribuyen a la falta de empleo la causa principal que ha empujado a la población inmigrante a abandonar su país.

Pese a que la mayoría de los ucranios estaban ocupados en su país de origen antes de la salida, podría conjeturarse en base a evidencias empíricas recolectadas por organismos internacionales que una gran proporción de los migrantes ucranios tenían problemas en

⁵⁶ En su análisis de la participación de la mano de obra inmigrante en los mercados de trabajo de los países receptores, Pérez Vichich argumenta que existe una estrecha vinculación entre la legalidad migratoria y la legalidad laboral. En sus palabras, “la admisión en un país que no es el propio y la posibilidad de trabajar en él exigen la legalidad migratoria, o sea, el permiso de ingreso y permanencia otorgado por autoridad competente, que permite garantizar la legalidad laboral que abarca el cumplimiento de todas las normas que regulan la materia y que son aplicables porque extranjeros y nativos tienen los mismos derechos y obligaciones”.

⁵⁷ Los trabajadores migrantes trabajan por menos ingresos y en peores condiciones que los nativos. Se concentran en los empleos peor remunerados e inseguros rechazados por la población nativa (OIT, 2000a).

materia laboral en su país: estos inconvenientes radicaban principalmente en lo relativo a las condiciones de trabajo, las que en muchos casos eran inadecuadas o deficientes. Como se afirma en un estudio realizado por la OIT (2000c), el problema principal de los ciudadanos ucranios no reside en la falta de trabajo producto de las políticas empresariales implementadas por numerosas firmas sino en la postergación sistemática en el pago de salarios por parte de los empleadores.

De acuerdo a los datos recabados mediante las entrevistas, se advierte que los inmigrantes tenían problemas laborales más vinculados a los niveles de las remuneraciones salariales y a su pago en término que a la inestabilidad laboral o falta de empleo en los mercados de trabajo. Todo lo anterior muestra que una porción de los inmigrantes ucranios ocupados en su país antes de la emigración ha quedado al margen de las actividades económicas en el país de destino.

En cuanto a las ramas de actividad en las que se inserta la población inmigrante ucraniana en Argentina, se destaca fundamentalmente su participación en el sector servicios, concentrando a más de la mitad de la población, seguida por las actividades industriales.

Estos datos ofrecen nuevamente diferencias con la situación laboral experimentada en Ucrania (ver gráfico 9). Por un lado, se incrementa el porcentaje de la población que se incorpora en las ramas de servicios, desempeñándose en tareas de vigilancia (los varones) y cuidado de ancianos y limpieza de oficinas y hogares (mujeres), industriales y la construcción (exclusivamente los varones). Esta última, considerada tradicionalmente como la puerta de entrada de la inmigración, absorbe a más del doble de la población ucraniana que se insertaba en esta actividad en su país de origen. Por otro, cae por debajo de la mitad la proporción de ucranios que se inserta en establecimientos industriales.

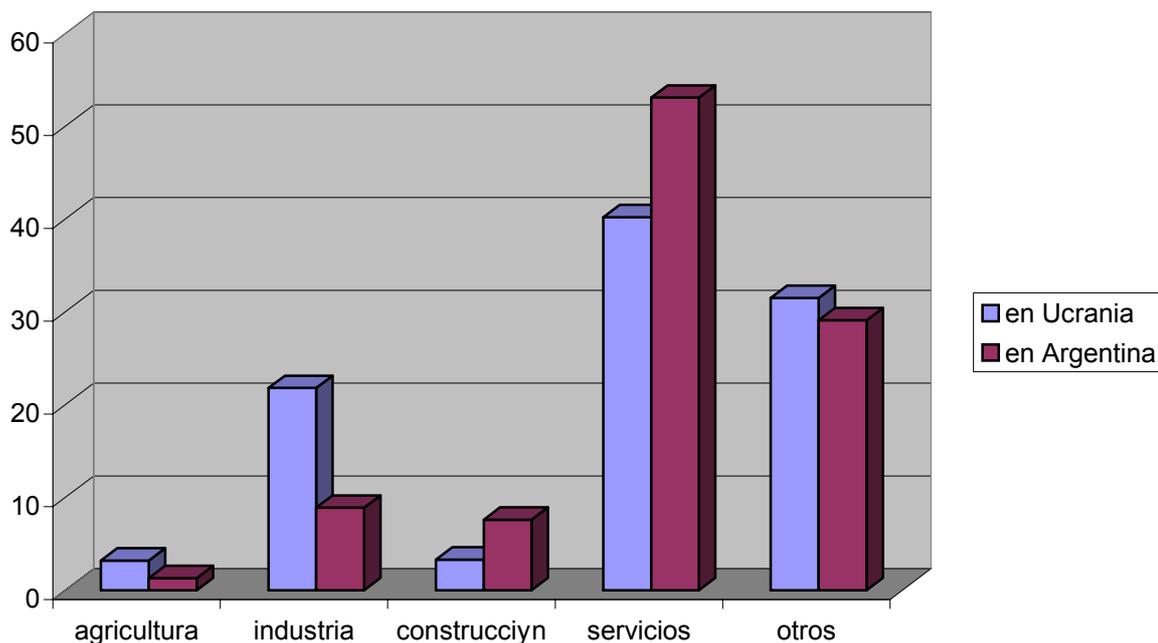
Intentando caracterizar la calidad de los empleos desempeñados por los inmigrantes, se distinguen dos situaciones marcadas principalmente por la categoría de las ocupaciones a las que se accede. Así, mientras la mayoría de los inmigrantes que se insertan en la industria y en los servicios son empleados en condiciones asalariadas⁵⁸, un tercio de los ucranios que desarrollan tareas en la construcción son autoempleados o cuentapropistas. Esta menor sujeción de los trabajadores de la construcción a la estructura productiva se manifiesta claramente en lo vinculado a la continuidad laboral: sólo la mitad de los ucranios ocupados en la construcción ha estado empleado en forma permanente en el año anterior a la encuesta.

Aunque pueda pensarse que la intermitencia laboral es un fenómeno que afecta exclusivamente a los obreros de la construcción, existen sobradas evidencias que refutan lo anterior. Así, tomando al conjunto de los inmigrantes ucranios ocupados, se advierte que casi un cuarto de la población ha estado empleada sólo parcialmente en el último año.⁵⁹

⁵⁸ En Ucrania, más de las tres cuartas partes de la población declaró haber dejado un empleo de tipo asalariado antes de la partida: la categoría de obrero o empleado alcanza un 80% en el caso de los trabajadores industriales y un 86,5% en el caso de los trabajadores del sector servicios. Estas cifras dan cuenta de una población socializada en un espacio laboral estable, ocupada en puestos de trabajo fijos mediante una vinculación laboral dependiente con sus empleadores.

⁵⁹ Conviene aclarar que, en el marco del actual mundo del trabajo, el contrato de trabajo por tiempo indeterminado perdió la hegemonía frente a otras modalidades de contratación, como pueden ser los contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional y trabajos de jornada parcial. En consecuencia, estamos en presencia de un mundo laboral signado por la convivencia de diferentes formas en que se manifiesta el factor trabajo.

Gráfico 9. Comparación de la inserción ocupacional de los inmigrantes ucranianos en Ucrania y en Argentina según rama de actividad



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC.

Cuadro Nº 6: Inmigrantes ucranianos ocupados según continuidad laboral en el último año

	%
NS/NR	4,90
TODO EL ACO	73,20
PARTE DEL ACO	22,90
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OIM / CEMLA / MRECIC

Con el fin de brindar una mayor claridad acerca del proceso de inserción laboral de los inmigrantes, se presenta el relato de un ucranio llegado al país en los últimos años de la década de los noventa: “Primero entré a un restaurante, trabajaba en la cocina, lavaba los platos. El encargado era una persona muy viva, y vio como yo trabajaba y además de mis tareas me mandó a hacer compras al supermercado, a hacer trámites, depositar plata en bancos. Aparte de mi trabajo, yo hacía parte de su trabajo. Eso me sirvió para aprender algunas cosas y para conocer gente. En este trabajo estuve cinco meses. Después pasé a otro trabajo (también restaurante), y después de un tiempo me echaron. Después estuve en otro trabajo como camarero. También me echaron, estaba en negro. Un par de años trabajé en el restaurante del aeropuerto. Después me fui al restaurante en donde estoy ahora, estoy conforme aunque un poco cansado porque trabajo muchas horas”.

La trayectoria ocupacional experimentada por este inmigrante encuentra rasgos comunes con otras vivenciadas por sus connacionales arribados al país en el marco del programa especial diseñado para los inmigrantes de Europa Central y Oriental: alta rotación de la mano de obra, sobreocupación en base a la duración de la jornada de trabajo, desempeño en puestos de trabajo de baja calificación, trabajo no registrado.

Así pues, uno de los aspectos que se desprende de las experiencias laborales de los inmigrantes es el relacionado con su situación de vulnerabilidad social producto de su inserción en el mercado de trabajo en condiciones de informalidad. En este sentido, siguiendo a Pérez Vichich (1995), se advierten situaciones de ilegalidad laboral aún en el marco de la existencia de la regularidad migratoria, producto del ingreso y permanencia legal de los inmigrantes en el país.

La inserción de los inmigrantes en condiciones de informalidad laboral se constituye en un factor de sobreexplotación de la mano de obra que atenta contra la inserción sociolaboral del inmigrante, excluyéndolo de los derechos básicos otorgados por su condición de trabajador, tales como: indemnización, vacaciones, aguinaldo, seguro de desempleo, seguridad social, formación profesional, entre otros. La ausencia de estos derechos, entonces, restringe sus oportunidades en el país de acogida o, más precisamente, acarrea un conjunto de efectos negativos para el bienestar social de su persona y sus familiares.

A pesar de las diferencias objetivas registradas en términos de la inserción ocupacional de los inmigrantes en Ucrania y en Argentina, vale la pena presentar las valoraciones que tienen los inmigrantes de los trabajos realizados en el lugar de llegada comparados con los que ejercían en su país de origen. Así, mientras un 43% consideró que la situación laboral en la sociedad argentina había mejorado, un 34% evaluaba negativamente su inserción ocupacional en la misma. Otro inmigrante opina respecto de su inserción laboral actual comparada con la que tenía en su país de origen: *“Comparando el trabajo que tenía allá con el que tengo acá, perdí más de lo que conseguí. Allá trabajaba para mí, tenía mi propio negocio, no ganaba tanto como quería, tenía problemas. Ahora estoy más tranquilo, estoy trabajando, yo sé que me van a pagar. Pero acá tenes un techo. Me gustaría pasar a otra cosa. Yo quería abrir un negocio propio, almacén, peluquería, pero ahora con las cosas que están pasando no se puede invertir”*.

El caso precedente es altamente representativo de un grupo mayor de inmigrantes. La ambivalencia manifestada por los entrevistados en relación a la comparación de las dos situaciones laborales parece estar fuertemente influenciada por la coyuntura económica del país receptor.

Al interior de la estructura productiva, los más críticos fueron los ocupados en las ramas de los servicios (42,5%). Esto último resulta comprensible si se consideran algunos de los empleos contenidos dentro de este sector económico, tales como el servicio doméstico, la seguridad personal y venta ambulante, entre otros, y el nivel educativo adquirido por los inmigrantes ucranios.

Como se sabe, los resultados escolares obtenidos por los ucranios los sitúan en una posición favorable para insertarse en la estructura social: se constituyen en una oferta potencial de mano de obra plausible de ocupar posiciones de medio/alta o alta calificación en la estructura ocupacional. Claro está que la relación nivel educativo-empleo debe ser entendida no en

forma lineal sino en el marco de la dinámica que alcanzaron los mercados de trabajo en las últimas décadas, en los que el factor trabajo se ha vuelto cada vez más prescindible para el capital, incluso en los períodos de expansión de la actividad económica.

Además de los factores estructurales que determinan la inserción de un grupo con ciertas características (calificado o no calificado) en los mercados de trabajo, debe destacarse que aquí se trata de inmigrantes, con lo cual la inserción ocupacional pareciera *a priori* adquirir rasgos todavía más desventajosos. En este sentido, es necesario puntualizar que, en el caso de los inmigrantes ucranios, la relación nivel educativo - inserción laboral está mediatizada por el reconocimiento por parte del Estado argentino de los títulos obtenidos por los mismos en el exterior. La deficiencia de los mecanismos institucionales tendientes a otorgar validez a los certificados de estudio obtenidos por los inmigrantes ucranios en su país de nacimiento afecta las condiciones de inserción de aquellos en los mercados de trabajo argentinos: en efecto, los inmigrantes son empleados, como se vio arriba, en ocupaciones poco o no calificadas bajo condiciones de precariedad laboral.⁶⁰

Resulta conveniente señalar que una de las manifestaciones de la precariedad laboral está dada por la aparición del fenómeno del subempleo, el que existe cuando el empleo de una persona es inadecuado en relación con sus formas específicas, habida cuenta de su calificación ocupacional, esto es, capacitación y experiencia laboral. Las formas principales de subempleo que se distinguen a partir de este enfoque analítico son: visible e invisible. Mientras el subempleo visible representa una insuficiencia en el volumen de trabajo, el subempleo invisible refleja esencialmente la mala distribución de los recursos laborales.

A partir de estas consideraciones, podría clasificarse a la inserción laboral de los inmigrantes ucranios en Argentina dentro la categoría de subempleo invisible. Así las cosas, los inmigrantes se insertan en puestos de trabajo que requieren menos conocimientos y habilidades que los que aquellos detentan.

Esta falta de adecuación del nivel educativo alcanzado por los inmigrantes y la calificación ocupacional del puesto de trabajo llevaría a que los ucranios desempeñaran sus tareas en condiciones de subutilización. Este fenómeno, extendido en los últimos años, incide fundamentalmente sobre las trayectorias socioprofesionales de buena parte de la mano de obra ucraniana, restringiendo sus posibilidades de mejora en materia laboral e inhibiendo sus oportunidades de movilidad social ascendente.

En relación a esto último, de los datos recogidos se desprende que la historia laboral de los migrantes en el país no ha atravesado variaciones desde el momento de la llegada: tanto el tamaño de los ingresos familiares como la calidad de los empleos desempeñados mantienen los niveles iniciales.

Como conclusión de la inserción laboral de los inmigrantes puede observarse que aquellos experimentan cambios en su situación ocupacional desde el momento de su salida de su país de origen hasta la actualidad. Parecen transitar desde una situación de amplia participación en

⁶⁰ El art. 15 correspondiente al capítulo IV del convenio de migración firmado entre Argentina y Ucrania en 1999 se centra en el tema del reconocimiento de títulos. Al respecto se expresa un compromiso establecido entre los dos países tendiente a promover el reconocimiento de títulos y certificados de estudios. Además, se prevé que ambos países examinarán la posibilidad de elaborar un convenio sobre reconocimiento de títulos y certificados de estudios en todos los niveles.

la estructura productiva en condiciones de una alta estabilidad laboral pero con irregularidades en la percepción de sus ingresos originados en el trabajo, a otra en la que aparecen inconvenientes tanto en materia de ingreso como de permanencia continua en el mercado de trabajo metropolitano. Su inserción laboral precaria en Argentina pudo haberse consolidado a partir de su participación en la actividad económica sin el reconocimiento de sus habilidades y/o certificados de estudios obtenidos en el extranjero.

10. Conclusiones

En los primeros años de la década de los noventa emerge una nueva corriente migratoria con origen en Ucrania y destino en Argentina. Especialmente, desde la entrada en vigencia de un programa migratorio destinado a los inmigrantes originarios de Europa Central y Oriental, formulado por Argentina, han ido incrementándose tanto las presiones migratorias ejercidas por los ciudadanos ucranios en la Embajada Argentina localizada en la ciudad de Kiev como el volumen efectivo de inmigrantes que partió y estableció su residencia en el país.

Los factores político-institucionales jugaron un rol fundamental en relación al proceso emigratorio de los nacionales de Ucrania en dirección a Argentina.

Los inmigrantes, mayoritariamente jóvenes, casados, con un alto grado de escolaridad, se trasladaron a Argentina con sus grupos familiares o en forma individual pero en el marco de una migración de tipo familiar, organizada predominantemente por etapas.

Dado los beneficios de las normas especiales vigentes, los inmigrantes accedieron masivamente a una residencia legal, obteniendo con ello garantías en términos de derechos y obligaciones. Si bien la mayoría de los inmigrantes ucranios reside en condiciones temporarias, un estrato significativo de esta población, especialmente aquellos arribados con anterioridad a 1997, comienza a experimentar avances en su situación migratoria, alcanzando una inserción más estable en el país. Muchos de ellos, incluso, se han ido convirtiendo con el correr del tiempo en ciudadanos argentinos.

En relación a la dimensión ocupacional, la mayoría de los inmigrantes mantiene un alto nivel de precariedad laboral. En su gran mayoría ocupan empleos de baja calidad en el sector servicios, industria y construcción, lo que implica de acuerdo a la formación que detentan que se encuentran en un nítido proceso de descalificación. Si además se suma que sus títulos y certificados de estudios no han sido reconocidos en el país de recepción, a pesar de que el convenio de migración establecido entre Argentina y Ucrania prevé dicha instancia, cabría por lo menos dudar acerca de sus posibilidades de alcanzar mejoras en la situación ocupacional en el corto plazo.

Para finalizar, debe señalarse que hacia principios del nuevo siglo no existían en Argentina programas de acción, instrumentados por el Estado de este país, orientados a promover la inserción sociolaboral y sociocultural de los inmigrantes ucranios. Las medidas implementadas a partir del año 1994, basadas en un conjunto de normas que otorgaban garantías legales a los ciudadanos de origen ucranio tanto en lo relativo al ingreso como a su residencia en el territorio nacional, y el convenio migratorio firmado entre ambos países, se constituyeron en instrumentos insuficientes para aportar soluciones duraderas a las necesidades que tuvieron los inmigrantes en materia de inserción social, económica y cultural en el país.

Referencias

Balán, J., *Las migraciones internacionales en el Cono Sur*, Comité Intergubernamental para las migraciones, 1985.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995*, El mundo del trabajo en una economía integrada, Oxford University Press, 1995.

-----, *World Development Report 2000/2001, Attacking poverty*, Oxford University Press, 2001.

Domenach, H., *Sobre la Migratología*, Revue européenne des migrations internationales, 1996.

Giusti, A., Calvelo, L., *Migraciones internacionales en Argentina: hacia la renovación de las técnicas de medición*, Bariloche, 1999.

Gurak, D., Caces, F., Redes migratorias y la formación de sistemas de migración, en *Cruzando fronteras*, Malgesini, G. (compilador), 1998.

Diario Clarín, Buenos Aires, 30 de agosto de 1998.

Diario La Nación, Buenos Aires, 4 de abril de 1999.

Diario Página 12, Buenos Aires, 30 de junio de 1998.

Etcharrán, J., *Desertificación y migraciones en Argentina*, ficha de clase.

Marcogliese, M. J., *La inmigración reciente de Europa Central y Oriental a Argentina*, 2001.

Mármora, L., *Las Políticas de migraciones internacionales*, OIM / Alianza Editorial, 1997.

-----, Apertura o restricción. Lo formal y lo real en las políticas migratorias del Cono Sur. Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina, Organización Internacional para las Migraciones, Edición especial, 1999.

Massey, D., Arango, G., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J., *Las teorías de la migración internacional: revisión y evaluación*. Population and Development Review, Vol. 19, Nº 3, 1993.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), *Estudio sobre inmigrantes de Europa Central y Oriental*, Buenos Aires, 2000.

Niedworok, N., *Migraciones internacionales: problemas de la investigación empírica, aspectos conceptuales y metodológicos*, en Investigación e información socialdemocrática Nº 2. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1979.

Organización Internacional del Trabajo, *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative Study of four European countries*. OIT, Ginebra, 2000a.

-----, *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002.

-----, *La globalización de Europa, El trabajo decente en la economía de la información*, Sexta reunión regional, Volumen I, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000b.

Organización Internacional para las Migraciones, *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, Vol. 11 N° 3, 1993.

Pérez Vichich, N., *Nosotros y los otros: las fronteras del trabajo en el Mercosur*. Ediciones INCASUR, Buenos Aires, 1995.

Stalker, P., *The Work of Strangers: A survey of international labour migration*, International Labour Office, Geneva, 1994.

-----, *Workers without frontiers, The Impact of Globalization on International Migration*, International Labour Office, Geneva, 2000.

Sutcliffe, B., *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Hegoa, Bilbao, 1998.

Vasylyk, M., *La inmigración ucrania a Argentina*, en *La inmigración a América Latina*, Primeras jornadas internacionales sobre migración en América, serie inmigración, volumen II, Instituto Panamericano de geografía e historia, México, 1985.

-----, *Economía Postsoviética*, Ediciones de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1997.

-----, *Inmigración Ucrania en la República Argentina*, Editorial Lumen, Buenos Aires, 2000.

Zubelzú de Bacigalupo, G., *Argentina y Las Repúblicas Post-Soviéticas*, Ediciones CERIR, Rosario, 1999.

Sitios web

Embajada de Ucrania en Argentina, *Comunicados*. <http://www.embucra.com.ar/4.htm>

Organización Internacional del Trabajo, "Inseguridad laboral en Ucrania", *Comunicados de Prensa*, 25 de abril de 2000. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/2000/13.htm>.

<http://www.balletprosvita.com.ar/ballet/Spa/inmigracion.html>

<http://www.embucra.com.ar/22.htm>

<http://www.amnesty-usa.org>

<http://www.undp.org/rbec/pubs/hdr99/pr.htm>

<http://www.un.int/ukraine>

<http://www.undp.org/rbec/pubs/hdr99/pr.htm>

**INTERNATIONAL MIGRATION PAPERS
CAHIERS DE MIGRATIONS INTERNATIONALES
ESTUDIOS SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES**

1. Adjustments to labour shortages and foreign workers in the Republic of Korea
M.I. Abella; Y.B. Park; W.R. Böhning, 1995
2. Consumption and investments from migrants' remittances in the South Pacific
Richard P.C. Brown, 1995
3. Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries
Christiane Kuptsch; Nana Oishi, 1995
4. Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands
F. Bovenkerk; M.J.I. Gras; D. Ramsøedh, with the assistance of M. Dankoor and A. Havelaar, 1995
5. Orderly international migration of workers and incentives to stay - options for emigration countries
M.I. Abella; K.J. Lönnroth, 1995
6. From outlawing discrimination to promoting equality: Canada's experience with anti-discrimination legislation
C. Ventura, 1995
- 7 G. Arbeitsmarkt-Diskriminierung gegenüber ausländischen Arbeitnehmern in Deutschland
A. Goldberg; D. Mourinho; U. Kulke, 1995
- 7 E. Labour market discrimination against foreign workers in Germany
A. Goldberg; D. Mourinho; U. Kulke, 1996
- 8 E. The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact
W.R. Böhning; R. Zegers de Beijl, 1995
- 8 F. L'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail: Les politiques et leur impact
W.R. Böhning; R. Zegers de Beijl, 1996
- 9 S. La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España
Colectivo IOE: M.A. de Prada; W. Actis; C. Pereda, y R. Pérez Molina, 1995
- 9 E. Labour market discrimination against migrant workers in Spain
Colectivo IOE: M.A. de Prada; W. Actis; C. Pereda, y R. Pérez Molina, 1996
10. The jobs and effects of migrant workers in Northern America - Three essays
J. Samuel; P.L. Martin; J.E. Taylor, 1995
11. The jobs and effects of migrant workers in Italy - Three essays
L. Frey; R. Livraghi; A. Venturini; A. Righi; L. Tronti, 1996
12. Discrimination against racial/ethnic minorities in access to employment in the United States: Empirical findings from situation testing
M. Bendick, Jr., 1996

13. Employer des travailleurs étrangers: Manuel sur les politiques et les procédures plus particulièrement applicables aux pays à bas ou moyen revenus
W.R. Böhning, 1996
14. Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences
K. Vuori, with the assistance of R. Zegers de Beijl, 1996
- 15F. Les migrations en provenance du Maghreb et la pression migratoire: Situation actuelle et prévisions
D. Giubilaro, 1997
- 15E. Migration from the Maghreb and migration pressures: Current situation and future prospects
D. Giubilaro, 1997
16. The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands
J.P. Abell; A.E. Havelaar; M.M. Dankoor, 1997
17. Global nations. The impact of globalization on international migration
P. Stalker, 1997
18. Anti-discrimination training activities in Finland
K. Vuori, 1997
19. Emigration pressures and structural change. Case study of the Philippines
A. Saith, 1997
20. Emigration pressures and structural change. Case study of Indonesia
D. Nayar, 1997
21. The evaluation of anti-discrimination training activities in the United Kingdom
P. Taylor; D. Powell; J. Wrench, 1997
22. Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique
F. Castelain-Kinet; S. Bouquin; H. Delagrangé; T. Denutte, 1998
- 23E. Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: the case of Belgium
P. Arriijn; S. Feld; A. Nayer, 1998
- 23F. La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère : le cas de la Belgique
P. Arriijn; S. Feld; A. Nayer, 1998
24. Labour immigration and integration in low- and middle-income countries: Towards an evaluation of the effectiveness of migration policies
J. Doomernik, 1998
25. Protecting migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: the Danish experience
N.-E. Hansen, I. McClure, 1998
26. Illegal migration and employment in Russia
Eugene Krassinets, 1998
27. The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands
Jeroen Doomernik, 1998

28. Approche juridique de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère
B. Smeesters, sous la direction de A. Nayer, 1999
29. The documentation and evaluation of anti-discrimination training in the United States
M. Bendick, Jr., M.L. Egan, S. Lofhjelm, 1999
30. Illegal labour migration and employment in Hungary
J. Juhász with contributions from M. Cosmeanu; I. Ramond; J. Gmitra, A. Bácskai, 1999
31. Foreign labour in Lithuania: Immigration, employment and illegal work
A. Sipaviciene, in cooperation with V. Kanopiene, 1999
32. Legal and illegal labour migration in the Czech Republic: Background and current trends
Milada Horáková, 2000
33. Migrant labour - An annotated bibliography
R. Chen; M. Madamba, 2000
34. Settlement and integration policies towards immigrants and their descendants in Sweden
Charles Westin, 2000
35. United States policies on admission of professional and technical workers: Objectives and outcomes
Philip Martin, Richard Chen and Mark Madamba, 2000
36. Employer sanctions: French, German and US experiences
Philip Martin and Mark Miller, 2000
37. Quotas d'immigration : l'expérience suisse
Etienne Piguet et Hans Mahnig, 2000
38. The effectiveness of employment equality policies in relation to immigrants and ethnic minorities in the UK
John Wrench and Tariq Modood, 2001
39. The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988
August Gächter, 2002
40. Migration for the Benefit of All: Towards a New Paradigm for Migrant Labour
Eric Weinstein, 2001
41. Migrants in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union
Emilio Reynieri, 2001
42. From temporary guests to permanent settlers? A review of the German experience
Heinz Werner, 2001
43. From brain exchange to brain gain: Policy implications for the UK of recent trends in skilled migration from developing countries
Allan Findlay, 2002
44. Migration of highly skilled persons from developing countries: Impact and policy responses
B. Lindsay Lowell and Allan Findlay, 2002
- 44F L'émigration de personnes hautement qualifiées de pays en développement : impact et réponses politiques - Rapport de synthèse
B. Lindsay Lowell et Allan Findlay, 2003

45. Policy responses to the international mobility of skilled labour
B. Lindsay Lowell, 2002
46. Some developmental effects on the international migration of highly skilled persons
B. Lindsay Lowell, 2002
47. Women migrant domestic workers in Bahrain
Sabika al-Najjar, 2002
48. Women migrant domestic workers in Lebanon
Ray Jureidini, 2002
49. Skilled labour migration from developing countries: Study on India
Binod Khadria, 2002
50. Skilled labour migration from developing countries: Study on the Caribbean Region
Elizabeth Thomas-Hope, 2002
51. Skilled labour migration from developing countries: Study on the Philippines
Florian A. Alburo and Danilo I. Abella, 2002
52. Skilled labour migration from developing countries: Study on South and Southern Africa
Haroon Bhorat, Jean-Baptiste Meyer and Cecil Mlatsheni, 2002
53. Situación de los trabajadores migrantes en América Central
Abelardo Morales Gamboa, 2002
- 54 S. La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos
Lucile Barros, Mehdi Lahlou, Claire Escoffier, Pablo Pumares, Paolo Ruspini, 2002
- 54 F. L'immigration irrégulière subsaharienne à travers et vers le Maroc
Lucile Barros, Mehdi Lahlou, Claire Escoffier, Pablo Pumares, Paolo Ruspini, 2002
55. Skilled Labour Migration from Developing Countries: Annotated Bibliography
Allan M. Findlay and Emma Stewart, 2002
56. Skilled labour migration from developing countries: Annotated Bibliography on Economic Analysis, Impact and Policy Issues
B. Lindsay Lowell, 2002
57. Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization
Piyasiri Wickramasekara, 2002
58. Skilled labour migration from developing countries: Study on Argentina and Uruguay
Adela Pellegrino, 2002
- 58 S. Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay
Adela Pellegrino, 2003
59. Remesas de mexicanos en el exterior y su vinculación con el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades de origen
Mario López Espinosa, 2002
60. Migraciones laborales en América del Sur: la Comunidad Andina
Ponciano Torales, M. Estela González y Nora Pérez Vichich, 2003

61. Economic Integration in the Caribbean: The development towards a common labour market
Deike Fuchs and Thomas Straubhaar, 2003
62. Enjeux et défis de la migration de travail ouest-africaine
A.S. Fall, 2003
63. Migraciones laborales en Sudamérica: el Mercosur ampliado
Ezequiel Texidó, Gladys Baer, Nora Pérez Vichich, Ana María Santestevan,
Charles P. Gomes, 2003
64. Empowering Filipino Migrant Workers: Policy Issues and Challenges
Rene E. Ofreneo and Isabelo A. Samonte, 2004
65. Acuerdos bilaterales sobre migración de mano de obra: Modo de empleo
Eduardo Geronimi, 2004
66. Acuerdos bilaterales sobre migración de mano de obra: Estudio de casos
Eduardo Geronimi, Lorenzo Cachón y Ezequiel Texidó, 2004

**PERSPECTIVES ON LABOUR MIGRATION
PERSPECTIVES SUR LES MIGRATIONS DU TRAVAIL
PERSPECTIVAS SOBRE MIGRACIONES LABORALES**

1. Getting at the Roots: Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime
Patrick Taran and Gloria Moreno-Fontes Chammartin, 2003
2. Aspectos jurídicos del tráfico y la trata de trabajadores migrantes
Eduardo Geronimi, 2002
- 2 F Aspects juridiques du trafic et de la traite de travailleurs migrants
Eduardo Geronimi, 2003
3. Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount
Patrick Taran and Eduardo Geronimi, 2003
- 3 S Globalización y migraciones laborales: importancia de la protección
Patrick Taran y Eduardo Geronimi, 2003
- 3 F Globalisation et migrations de main-d'oeuvre : Importance de la protection
Patrick Taran et Eduardo Geronimi, 2003
- 5 F Options politiques de réponse à la migration des compétences : rétention, retour et circulation
Piyasiri Wickramasekara, 2003
- 5 E Policy responses to skilled migration : Retention, return and circulation
Piyasiri Wickramasekara, 2003
6. Temporary foreign worker programmes: policies, adverse consequences and the need to make
them work
Martin Ruhs, 2003
7. Protección y asistencia a las víctimas de trata
Eduardo Geronimi, 2003