

# Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen\*

RUTH FERRERO TURRIÓN\*\*

ANA LÓPEZ SALA\*\*\*

La regulación de los flujos migratorios que se dirigen hacia España adquiere un nuevo carácter en los últimos años con la firma de acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores en origen. A pesar de lo limitada que hasta la fecha ha sido su implantación, este tipo de acuerdos surgen con la voluntad de regular de forma ordenada las migraciones y suponen la transformación del mercado de trabajo en uno de los factores más influyentes en la gestión de la política migratoria. Estos acuerdos, que se han multiplicado en los últimos años, aparecen en un escenario internacional modulado por el énfasis en nuevas fórmulas de recluta-

miento de trabajadores extranjeros más coherentes con las necesidades de los países de origen y de destino y de los propios inmigrantes, que impulsan nuevos itinerarios y formas de movilidad.

El propósito de este artículo es describir de forma muy sucinta la evolución de las iniciativas en materia de gestión de trabajadores extranjeros con especial hincapié en los programas de trabajadores temporales que caracterizaron a los sistemas migratorios europeo y norteamericano durante las décadas centrales del siglo XX. Estas prácticas se comparan con la emergencia de los nuevos programas de trabajadores temporales que han surgido de forma decidida en los últimos años y que promocionan la circularidad migratoria. Se presentan así, muy resumidamente, algunos de los elementos diferenciadores entre los dos tipos de iniciativas. La segunda parte del artículo se centra en el caso español y en las transformaciones y nuevas orientaciones que supone la firma de estos acuerdos y sus vínculos con otros obje-

\* Este artículo se realiza en el marco del proyecto *Teoría Política de las Fronteras: Políticas y movimientos de personas en el Euromediterráneo* (REF: CSO 2008-02181/CPOL) financiado por el VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

\*\* Universidad Complutense de Madrid.

\*\*\* Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

tivos de la política. El artículo sólo aborda los programas dirigidos a los trabajadores manuales, sin entrar en otros que han experimentado un relevante desarrollo en el panorama internacional y europeo, como los referidos a la migración altamente cualificada.

## 1. LAS FÓRMULAS DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LABORAL

Después de la II Guerra Mundial, la intervención de los Estados receptores en la regulación migratoria no sólo se acrecienta como consecuencia de la puesta en práctica de procedimientos de documentación e identificación de sus ciudadanos, y sus no ciudadanos, sino a través de una intervención más activa en los programas de reclutamiento de trabajadores temporales.

La acción de los agentes privados y de las empresas en la regulación migratoria había empezado a perder peso en la segunda mitad del siglo XIX, por una acción combinada de nuevos intereses y el perfeccionamiento de las burocracias estatales. La acción estatal, sin embargo, cobró un impulso decidido en Europa y Norteamérica, primero a través del reclutamiento de soldados y trabajadores para las industrias de guerra, durante los años cuarenta y, posteriormente a través de los programas de trabajadores invitados y de trabajadores de las antiguas colonias para responder a las necesidades económicas del momento.

El programa *Bracero* en Estados Unidos y los puestos en marcha en Alemania con países como España, Portugal, Turquía y Grecia fueron paradigmáticos de esta nueva forma de regulación de la inmigración laboral (véase Calavita: 1992; Castles: 1986). Se trataba de programas de reclutamiento activo y rotativo de trabajadores manuales para la agricultura y la industria que incorporaban un entendimiento temporal del establecimiento y que, en consecuencia, limitaban no sólo la renovación de los permisos, sino el acceso a

derechos sociales y familiares. Los salarios eran limitados y se restringían muchos de los derechos laborales reconocidos a los trabajadores autóctonos. Estos programas, en la práctica, y junto con otros factores, activaron las llegadas de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y de turcos y magrebíes a Europa; impulsando las relaciones y las redes entre zonas de origen y destino y configurando un primer mapa de especialización en el destino de muchas de las migraciones que estaban teniendo lugar en los sistemas migratorios europeos y norteamericano.

En la práctica, la temporalidad devino en asentamiento y en el paulatino acceso a derechos sociales y políticos. Los flujos de entrada a través de los caminos reglados y regulados por los Estados receptores en el seno de estos programas se compaginaron con las entradas clandestinas y con el reclutamiento directo a través de las demandas del sector privado. Ambas estrategias se emplearon también para la reagrupación familiar. De ahí que el volumen de los establecidos superase, con creces, los niveles previstos inicialmente.

Estos programas, caracterizados por una amplia implicación estatal, que incluían la creación institucional y la protección de los trabajadores extranjeros a través de acuerdos bilaterales con los países de origen, fueron desmantelados en la década de los setenta en Europa. A la crisis económica se unieron otros factores que explican este cambio en la política; tales como la modificación del perfil de los trabajadores como la modificación del perfil de los trabajadores demandados en nuevos sectores productivos, la aparición de nuevas estrategias de provisión de trabajadores a través de la vía del refugio y la reagrupación familiar y la inclusión progresiva de los trabajadores extranjeros en los regímenes del bienestar y en las organizaciones sindicales. Los efectos no deseados de estos programas, que habían favorecido la aparición de nuevas comunidades religiosas y culturales en los países de destino y aumen-

tado los costes sociales, propiciaron un clima de opinión reticente al mantenimiento de este tipo de gestión de la inmigración laboral.

Sin embargo, el fin de estos programas en Europa y Estados Unidos no llevó a su desaparición. Esta fórmula de gestión ha sido empleada profusamente en otros países receptores, fundamentalmente los Estados de inmigración más reciente del Golfo Pérsico y el sudeste asiático a través de los conocidos como «*contract labor systems*» (Castles: 2006; López Sala: 2005; Agunias y Newland: 2007; Skeldon: 2000). En estos países, muchos de naturaleza teocrática y autocrática, la concesión de derechos es muy exigua, limitándose seriamente el establecimiento y la conformación de familias en destino. Aunque las características de los programas son muy variadas según países, se trata en todos los casos de mecanismos de reclutamiento de trabajadores de cualificación media y baja, de duración limitada y sometida a duras condiciones para su renovación, que en algunos casos incorporan la segregación residencial y la prohibición de formar familias con los miembros de la sociedad de acogida. El trabajo en destino suele incluir el pago de tasas para hacer frente a una eventual deportación y penas económicas, de cárcel, e incluso físicas, si se prolonga la estancia irregularmente (véase Lucas: 2005)<sup>1</sup>.

A lo largo de los años ochenta y noventa los expertos y responsables políticos de los países democráticos defendieron la inviabilidad de este tipo de programas temporales y desarrollaron nuevas fórmulas de gestión de las migraciones laborales. En los países de mayor tradición receptora, como Australia o Canadá, se pusieron en marcha algunos programas de reclutamiento permanente de trabajadores donde la cualificación, el conocimiento lingüístico, la capacidad de inversión

o los lazos familiares se convirtieron en los criterios decisivos de la admisión. Es el caso de la aplicación a mediados de los años setenta del denominado «sistema de puntos» en Canadá. La lógica que subyace a esta política fue la idea de la capacidad de innovación y de dinamismo económico que aportaba la migración cualificada a los países receptores y que, por ejemplo, ha transformado a los «inmigrantes independientes» en el 60% de los 200.000-250.000 trabajadores permanentes admitidos en Canadá cada año (López Sala: 2005).

En Estados Unidos, sin embargo, la demanda de trabajadores ha moldeado la política de admisiones, pero también aparecen programas específicos de empresarios e inversores (Hailbronner y Koslowski: 2008). Por el contrario, en la Europa occidental, la admisión se circunscribió a la llegada de familiares y solicitantes de asilo y se pusieron en funcionamiento medidas muy restrictivas que han impregnado la política de control de flujos y de gestión de los trabajadores extranjeros.

En los nuevos países de inmigración de la Europa del sur, las necesidades económicas produjeron una política ambivalente. La escasa regulación del mercado de trabajo, la ausencia del objetivo de ordenación de las migraciones laborales y las limitaciones y la debilidad institucional en la aplicación de las medidas de control fronterizo produjeron en la práctica la llegada de inmigrantes por la puerta trasera, su incorporación al mercado de trabajo y su regularización posterior. De ahí que haya sido frecuente el recurso a los programas extraordinarios de documentación y elevada la incidencia de la irregularidad sobrevenida.

Sin embargo, en los últimos años ha aparecido una nueva sensibilidad y un nuevo discurso oficial sobre la gestión de las migraciones laborales y los programas de reclutamiento de trabajadores temporales. Nos encontramos en una fase de ensayo de nuevas

<sup>1</sup> Estos países también han implantado programas temporales dirigidos a trabajadores cualificados, en donde la limitación de derechos es más laxa.

fórmulas en la gestión de la inmigración laboral a escala internacional. Las necesidades económicas y demográficas en muchos países de destino parecen haber activado estas nuevas políticas laborales y el aparente regreso de algunos modelos del pasado (Castles: 2006; Abella: 2006a).

En primer lugar, muchos países han empezado a poner en funcionamiento programas de reclutamiento de trabajadores de alta cualificación, a partir de la percepción de este tipo de inmigración como un recurso económico estratégico. A las iniciativas de Australia, Canadá y Estados Unidos, se han sumado otros países europeos. Alemania introdujo, por ejemplo, en el 2000 un sistema dirigido a especialistas en tecnologías de la información y de la comunicación denominado *Carta Verde*. En Gran Bretaña se implantó a finales del 2002 un plan dirigido a trabajadores de alta cualificación que quisieran entrar en suelo británico para buscar empleo. La admisión se regulaba a través de un sistema de puntos en donde los criterios fundamentales eran el nivel de formación, la experiencia laboral previa, los ingresos pasados y los logros alcanzados en la profesión. Algunos de estos programas están siendo implantados tímidamente en otros países receptores con economías cada vez más fuertes como Japón, Singapur, Malasia y Taiwán.

El reclutamiento de trabajadores altamente cualificados también se ha incorporado recientemente a la agenda europea. Así, en respuesta al Programa de La Haya y a las conclusiones de la *Global Commission on International Migration* (GCIM), la Comisión Europea realizó en 2005 una propuesta de directiva sobre condiciones de entrada y residencia de los migrantes cualificados procedentes de terceros países, que es introducida en el 2007 instaurando la ya famosa Tarjeta Azul (Comisión Europea: 2005).

Este tipo de programas han suscitado algunos debates sobre las dificultades y aciertos de la gestión que se han centrado en la creciente competencia entre Estados por conseguir ma-

no de obra de elevada cualificación para algunos sectores considerados clave en el desarrollo económico; los dilemas éticos que acarrea la selección de trabajadores según su cualificación, así como sus efectos sobre las sociedades de origen (Abella: 2006b; Lowell: 2008).

En segundo lugar, los programas de reclutamiento de trabajadores temporales aparecen como una alternativa factible a la gestión de las migraciones de las pasadas dos décadas, una alternativa que parece combinar y sintetizar armónicamente «la política» y la «economía», el conflicto entre la necesidad y el rechazo (véase Favell y Hansen: 2002).

## 2. LOS PROGRAMAS TEMPORALES DE TRABAJADORES EXTRANJEROS Y LA CIRCULARIDAD MIGRATORIA

Abella ha señalado que el renovado interés que suscitan en los gobiernos los programas de trabajadores temporales, frente a los de establecimiento permanente, se debe a varios factores. Contribuyen, en primer lugar, a una mayor flexibilidad del mercado de trabajo. Para muchos países esta es una cuestión de importancia considerable debido al envejecimiento de la población activa, las nuevas cualificaciones exigidas en el sector industrial y la menor propensión de las poblaciones locales a la movilidad como consecuencia de la mejora del bienestar. En segundo lugar, este tipo de políticas despiertan menos oposición en la opinión pública, que muestra reiteradas reticencias ante la incorporación permanente de poblaciones que son percibidas como difícilmente «integrables» (Abella: 2006a). Aparecen, adicionalmente, como una solución para contener la inmigración irregular. La existencia de canales regulados de acceso de trabajadores a los países receptores puede disminuir tanto la entrada no autorizada como la irregularidad sobrevenida.

Existe cierto consenso entre los especialistas a la hora de indicar que este tipo de programas son presentados también como una

solución en donde todos los actores implicados ganan frente a lo que ha sido tradicionalmente visto como un juego de suma cero (Martin: 2008). En las sociedades de origen aparecen como un mecanismo para conseguir divisas, conocimiento técnico y mejorar los intercambios comerciales sin perder a los sectores más cualificados y con más iniciativa de su población. Las sociedades receptoras pueden cubrir sus necesidades laborales sin hacer frente a los gastos que generaría el establecimiento definitivo. Por su parte, los propios migrantes pueden acceder al mercado de trabajo de los países más ricos, pero mantener sus relaciones familiares y su estilo de vida a través de una movilidad laboral de ida y vuelta.

A pesar de que las comparaciones han sido muy profundas, estos programas son diferentes en alcance y propósito, al menos en su diseño, a los que se implantaron en Europa en los setenta. Aparecen en el discurso oficial como una estrategia de los gobiernos receptores para cubrir sus necesidades económicas, sin vulnerar derechos fundamentales y favoreciendo el desarrollo de las sociedades de origen. De ahí que hayan sido postulados como iniciativas de gestión que producen beneficios mutuos a las sociedades de origen y de acogida, que se vinculan a la cooperación al desarrollo y que propician la circularidad migratoria.

En la reunión del Primer Foro Global sobre Migración y Desarrollo, se definió la circularidad migratoria como un nuevo tipo de movilidad humana mucho más amplia que la movilidad temporal y única que presentaban los programas de reclutamiento de trabajadores del pasado, en donde el retorno cerraba una trayectoria migratoria finita (Newland, Agunias y Terrazas: 2008). Se trata de una forma de movilidad reiterada entre zonas de origen y de destino, donde los migrantes mantienen fuertes vínculos tanto con las sociedades de donde proceden, como en aquellas donde trabajan. La idea de retorno y de repetición, así como el mantenimiento de vínculos sociales binacionales son dos de los

elementos caracterizadores y distintivos de esta forma de movilidad, que se aleja de la idea de un asentamiento definitivo.

Al igual que los programas temporales del pasado, este tipo de políticas limitan el establecimiento de los migrantes, se aplican tanto a migración no cualificada, como cualificada y son presentados como una estrategia que permite a los trabajadores no sólo migrar sin los peligros, la inseguridad jurídica y los riesgos que acarrea la migración irregular, sino el mantenimiento de los vínculos familiares, sociales y económicos con sus países de origen a través de desplazamientos recurrentes de ida y vuelta. Adicionalmente la disminución de los costes del transporte, el envío de remesas y la obtención de visados de entrada también son elementos que han activado y facilitado la circularidad migratoria frente a las formas de establecimiento permanente de las décadas pasadas (Hugo: 2003).

Agunias y Newland han destacado algunas de las diferencias que presentan estas fórmulas frente a las políticas de los años setenta. Así, al menos en su filosofía, este tipo de programas se basan en una relación continuada, fluida y a largo plazo entre países de origen y de destino; han incorporado sistemas de ejecución menos rígidos y más flexibles y han incorporado a un número creciente de actores donde no participan sólo los gobiernos, sino el sector privado, la sociedad civil, las administraciones locales y las propias organizaciones de inmigrantes (Agunias y Newland: 2007). Aunque el concepto de circularidad migratoria se emplea en la actualidad en referencia a los programas de trabajadores temporales de baja cualificación, no debemos olvidar que existen formas de circularidad migratoria también en el caso de los programas de trabajadores especializados y altamente cualificados<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Los procesos de retorno también pueden ser conceptualizados como formas de circularidad migratoria que se encontrarían fuera de esta definición mayoritaria. Adicionalmente no debemos olvidar que el retorno tam-

Además de a través de la bilateralidad, este tipo de programas apuestan por formas de gestión concertada y multilateral, en donde a los pactos con los países de origen se une la supervisión del retorno y la provisión de derechos laborales durante la estancia.

Hasta la fecha, esta fórmula se ha aplicado especialmente en programas de temporeros y trabajadores agrícolas, como los puestos en marcha en Canadá en la última década con los trabajadores mexicanos y centroamericanos o los de Nueva Zelanda con originarios de las islas del Pacífico. Con esta pretensión surgieron también, como veremos, los acuerdos del Estado español con algunos países de origen de la inmigración.

Sin embargo, la puesta en marcha de este tipo de políticas también han suscitado enormes críticas. Las más destacadas se refieren a la limitación de derechos que estos programas suponen para los migrantes y que incrementan su vulnerabilidad y su exclusión cívica. En segundo lugar, los procesos de selección de trabajadores, realizados principalmente por las autoridades de origen, han destapado formas de clientelismo y mecanismos de distribución de privilegios que promocionan la migración irregular entre ciertos segmentos de la población de los países de origen. En tercer lugar, la selección de trabajadores, en muchos casos mujeres con cargas familiares en origen, como mecanismo indirecto para impedir el asentamiento, ha sido otro mecanismo que suscita serios dilemas éticos. Por último, por mencionar sólo las más reiteradas, han sido puestos como ejemplo de las nuevas formas de selección y de segmentación de las políticas de reclutamiento de trabajadores, que propician la llegada y el establecimiento de los más cualificados, aquellos considerados más ren-

---

poco tiene por qué ser definitivo, como se pone de manifiesto en el caso de muchos trabajadores e inversores que mantienen actividades económicas simultáneamente en las sociedades de origen y de acogida.

tables para la economía y menos problemáticos en términos de reacción en la opinión pública, mientras se constriñe y se excluye a los trabajadores manuales, a excepción de los programas de temporeros. Un buen ejemplo son las cuatro directivas en proyecto en la Unión Europea, que se dirigen a becarios de investigación, trabajadores altamente cualificados, trabajadores en grandes multinacionales y trabajadores temporeros estacionales.

### 3. LA REGULACIÓN DE LA ENTRADA DE LOS EXTRANJEROS AL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Desde la aprobación de la primera Ley de Extranjería en 1985, el acceso de los nacionales de terceros países al mercado de trabajo y al territorio nacional, ha estado formalmente constreñido por la situación nacional de empleo. Durante los primeros años el reclutamiento de trabajadores extranjeros se sometía a una supervisión individualizada de las solicitudes en función de los parámetros que establecían las necesidades del mercado de trabajo. Este sistema se articulaba a través de lo que se conocía como el régimen general y fue presentado como una estrategia poco intervencionista que permitía la libre contratación a partir del acuerdo entre el empresario y el trabajador (véase Aparicio y Roig: 2006).

La política española se ha caracterizado hasta fechas recientes por una escasa ordenación de los flujos laborales desde el exterior. Las necesidades específicas en la agricultura, el servicio doméstico, la construcción y la hostelería, así como la escasa regulación del mercado de trabajo interno produjeron en la práctica la entrada por la puerta trasera de los inmigrantes, su incorporación laboral y su regularización posterior a través de programas de documentación recurrentes. La creación del contingente de trabajadores en 1993, el primer intento de regulación orde-

nada de las migraciones con participación de todos los sectores implicados y una estrategia de canalización de la mano de obra hacia los sectores deficitarios, se encontró en la práctica con muchos obstáculos derivados de: las dificultades reales de la gestión administrativa, la poca flexibilidad del sistema, la lentitud y la escasa coordinación interinstitucional. A ello se unían los desajustes entre las necesidades reales del mercado de trabajo y el volumen determinado en las cuotas, así como la presencia en el territorio de un elevado número de trabajadores irregulares que accedían a la economía informal. En la práctica el contingente, como ha sido reiteradamente indicado por los especialistas, funcionó como un sistema reactivo de regularización anual encubierta que, sin embargo, permitió a la economía española proveerse de la mano de obra extranjera necesaria.

La activación del influjo en los primeros años de esta década se acompañó de una serie de iniciativas dirigidas a una gestión más ordenada de las migraciones laborales desde el exterior, a la par que se incrementaban la lucha contra la inmigración irregular y el control de las fronteras. En la mente de los legisladores se encontraba el desarrollo de una política activa, y no reactiva, de ordenación de los flujos acorde con las necesidades del mercado laboral, tal y como se planteaba en el texto del Plan Greco. El programa se estructuró en torno a cinco medidas: la aprobación de los criterios para la admisión de inmigrantes, en especial el número de plazas del contingente anual; la concreción numérica de la necesidad de trabajadores de temporada; y, por último, el establecimiento de mecanismos que permitieran la selección y formación de los trabajadores en los países de origen. De ahí que se impulsara y rediseñara el contingente para asegurar esta nueva política.

A lo largo de los últimos años el contingente ha ofrecido una serie de novedades. En primer lugar, sólo podían acogerse a este programa los extranjeros que no se encontraran en

territorio nacional y la selección se realizaba desde el origen. En segundo lugar el diseño incluyó la participación de nuevos agentes, entre ellos, las Comunidades Autónomas. Además, se percibe como un tipo de iniciativa que propicia la migración con vocación de estabilidad (con contratos no inferiores a un año) y se flexibiliza, de tal forma que puede revisarse a partir de las necesidades específicas de empleo. El nuevo funcionamiento del contingente se ha combinado en los últimos años con otras iniciativas, como la elaboración del ya famoso catálogo de profesiones de difícil cobertura, la aparición de los visados para búsqueda de empleo y la regulación de los permisos de trabajo de temporada o campaña con una duración de nueve meses. Al igual que en el caso del contingente, este último tipo de programas incorporan tanto ofertas genéricas como nominativas.

En 2007 se puso también en marcha lo que se conoce como unidad de grandes empresas, una de las primeras iniciativas en el caso español en la gestión de los flujos de trabajadores cualificados. A través de este programa se regula el trabajo y la residencia no sólo de directivos y técnicos, sino de científicos y artistas en cuya contratación concurren razones de interés económico, social, laboral o cultural.

Otro de los mecanismos más innovadores en la política española de inmigración de los últimos años ha sido la firma de acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores en origen.

#### 4. LOS ACUERDOS BILATERALES CON TERCEROS PAÍSES: ¿UNA NUEVA FILOSOFÍA EN LA REGULACIÓN DE LOS FLUJOS LABORALES?

##### 4.1. Los primeros acuerdos bilaterales de flujos migratorios

A partir de 2001 se firman los primeros acuerdos de contratación de trabajadores en origen, siguiendo las pautas marcadas por el Plan GRECO, unos acuerdos que intentaban

materializar lo que se ha denominado una regulación ordenada de las migraciones que respondiera tanto a las necesidades del mercado de trabajo como a los objetivos de la política migratoria (véase Cachón: 2004). Estos acuerdos suponían, al menos en su filosofía, formas de selección y canalización de la población extranjera a través de la determinación de sus perfiles, su procedencia y su localización en el mercado y el territorio nacional.

A través de ellos se pretendía, por un lado, profundizar en las relaciones con aquellos países que ya se habían conformado como cuencas migratorias y en donde la migración era parte de las relaciones bilaterales (Colombia, Marruecos y República Dominicana). También sirvieron para establecer nuevas relaciones con otros países que desde ese momento serían origen prioritario de los flujos migratorios con destino a España (Bulgaria, Polonia o Rumania). Estos últimos suscitaban cierta reflexión, e incluso crítica, entre diversos especialistas en la materia puesto que se intuía que se estaban utilizando como mecanismo indirecto de selección de mano de obra por criterios culturales; algo que podía tener un efecto de sustitución en las procedencias de los migrantes que trabajaban y se establecían en España.

De todos estos acuerdos el más novedoso de la época fue el firmado con Ecuador en 2001, un acuerdo que intentaba marcar una pauta de acción. Su objetivo principal fue el de intentar gestionar un flujo migratorio que se entendía iba a ser numeroso, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo. Además este acuerdo pretendía abandonar los modelos conocidos hasta entonces incorporando la selección de mano de obra en el país de origen. Su diseño incluía tanto la planificación, como la regulación de los flujos y abarcaba la totalidad del proceso migratorio: la preselección de trabajadores; los sistemas de comunicación de ofertas de puestos de trabajo; la selección y reclutamiento de trabajadores ecuatorianos por parte de las autorida-

des españolas; la organización del transporte al destino; la regulación de las garantías y los derechos laborales; las posibilidades de reunificación familiar y la aceptación de las normas de retorno, obligatorias para los contratos temporales. Para su aplicación efectiva las autoridades ecuatorianas establecieron, en colaboración con la Organización Internacional de las Migraciones, una unidad técnica de selección de trabajadores.

#### 4.2. Una «nueva generación» de acuerdos bilaterales

La llegada del partido socialista al gobierno en el año 2004 marcó un punto de inflexión en los modos de diseñar, gestionar y explicar las políticas migratorias en España. Uno de los elementos clave de este nuevo modelo fue la conjunción de líneas de trabajo claras e interconectadas entre sí: la gestión de los flujos regulares, la lucha contra la inmigración irregular, el fortalecimiento del control de fronteras y de las relaciones con terceros países y las políticas de integración.

Una de las primeras acciones importantes en este sentido fue la distinción a nivel conceptual, pero también a nivel institucional, entre la política de gestión de flujos migratorios y las políticas de integración. Para ello se traspasaron las competencias en materia de inmigración al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (ahora Ministerio de Trabajo e Inmigración), apostando por un entendimiento de la gestión que primara los objetivos laborales, frente al peso anterior del criterio de seguridad. Además, se creó una nueva dirección general en materia de integración, lo que daba una concreción institucional clara a la nueva filosofía subyacente en la política que se pretendía aplicar desde ese momento.

El primer paso, tras la reconfiguración institucional, fue luchar contra la irregularidad del trabajo sumergido a través de un proceso de *normalización*, que primaba el arraigo laboral y concedía a empresarios y empleadores un papel activo en el trámite administrativo.

Una vez puesto en marcha el proceso de normalización, es decir el «ordenamiento» de la inmigración ya presente en el territorio, el siguiente paso a dar debía ser el de la acción exterior del «ordenamiento» de los flujos migratorios procedentes de países terceros. Sin embargo esta siguiente fase no comenzaría a tomar cuerpo hasta la sucesión de dos acontecimientos que marcaron el principio del nuevo diseño de la acción exterior en materia inmigratoria: los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla en el otoño de 2005 y la crisis de los cayucos del verano de 2006.

Si bien es cierto que uno de los pilares de actuación de la nueva administración era la profundización de las relaciones con países terceros, también es verdad que no sería hasta el momento de estas dos crisis cuando se tomó la decisión de reorientar la acción exterior buscando nuevas e innovadoras vías de actuación en esta materia, en especial con el continente africano.

Una de las primeras medidas que se tomaron fue la reforma del contingente ampliando el número de países que podían optar a las ofertas de empleo a través de esta vía. En segundo lugar se impulsaron las acciones concertadas con algunos países a través de distintos instrumentos: los acuerdos bilaterales, las declaraciones de intenciones y los documentos conjuntos<sup>3</sup>.

El objetivo de los acuerdos bilaterales ha sido la regulación de forma ordenada y coherente de los flujos migratorios laborales, el impulso de la cooperación, así como la prevención de la inmigración irregular y de la explotación laboral de los trabajadores. Los acuerdos regulan los procedimientos, nor-

mas y principios para la contratación de trabajadores incluyendo la preselección, la selección y la formación en el país de origen, además de prever la coordinación de programas de apoyo al retorno voluntario.

Además de ampliar los países con los que se suscribían estos acuerdos bilaterales también se trabajó en la mejora de los acuerdos ya existentes con Bulgaria, Marruecos, Colombia y Ecuador, especialmente en el perfeccionamiento de los mecanismos de selección y formación en origen.

La principal novedad fue concebir estos acuerdos desde un enfoque integral de la política migratoria que incorporase en el proceso de ejecución a los países de origen. Control de flujos, cooperación al desarrollo y mercado de trabajo confluyen en una acción única, novedosa y pionera en el contexto europeo. Esto supuso también la directa vinculación de la llegada de inmigrantes con las necesidades de mano de obra, o lo que es lo mismo, la «laboralización» de los flujos.

Además, el gobierno español comenzó una ofensiva diplomática sin precedentes tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral. En el ámbito multilateral destaca la acción en Europa, cuyos primeros resultados fueron la aprobación del documento *Enfoque Global sobre Inmigración*. Este documento subraya la necesidad imperiosa de abordar el fenómeno migratorio como un fenómeno global y poliédrico que incluya distintas dimensiones transversales de las migraciones tales como las políticas de empleo, la cooperación al desarrollo, la acción exterior, o los asuntos de justicia e interior<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Entre las declaraciones de intenciones encontramos la firmada con Filipinas en 2006 sobre cooperación para la gestión de flujos migratorios y otra con Senegal en 2007. También se firmó un documento conjunto con Filipinas para la contratación de trabajadores del sector sanitario y un proyecto piloto de contratación en origen con El Salvador en 2007. Asimismo se está en proceso de negociación de acuerdos bilaterales con Ucrania, Paraguay, Bolivia y Moldavia.

<sup>4</sup> Algunos ejemplos de los resultados de esta ofensiva han sido las comunicaciones de la Comisión de 21 de diciembre de 2005 con un plan político en materia de migración legal y de 16 de mayo de 2007 sobre migración circular y acuerdos de movilidad entre la Unión Europea y terceros países. En esta misma línea encontramos la propuesta de Directiva sobre sanciones a empleadores que contraten a inmigrantes en situación irregular de 16 de mayo de 2007.

En el ámbito bilateral las iniciativas diplomáticas se enmarcaron dentro del denominado *Plan África*, aprobado en mayo de 2006 con el objetivo de favorecer las relaciones de buena vecindad, fortalecer el diálogo político y la cooperación al desarrollo con los países africanos (Pinyol: 2007, 2008). La puesta en marcha de este *Plan* pretende tener un enfoque multidimensional el que conviven, entre otros, el compromiso de España con la democratización y la promoción de los derechos humanos; el intento de garantizar el acceso de nuestro país a los recursos energéticos de la región, así como el desarrollo de una regulación adecuada de los flujos migratorios (véase Ruiz-Giménez y Cebolla: 2007). La división de los países objeto del *Plan África* se conformó a través de varias categorías. Así, los países considerados de *interés prioritario* son aquellos en los que se conjuga más de un objetivo de los especificados en el *Plan*: el intercambio económico y la inversión, el fomento de la cooperación para regular los flujos migratorios, o la lucha contra la pobreza, por mencionar alguno de los más señalados. En esta categoría entran países como Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí, Nigeria y Mauritania<sup>5</sup>. Los países de *interés específico*, son aquellos en donde la acción se centra en un objetivo, bien sea la gestión de los flujos migratorios, el fomento de las relaciones comerciales o la existencia de relaciones históricas. En este grupo encontramos a Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea-Bissau, Gambia, Gabón y Cabo Verde (véase Plan África: 2006).

Todas estas iniciativas han conseguido fortalecer las relaciones con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que desde nuestro continente vecino se dirigen

<sup>5</sup> Dentro de los países de interés prioritario encontramos también a Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique en el África austral y a Kenia y Etiopía en el África oriental.

hacia España empleando distintas líneas de trabajo<sup>6</sup>.

Se ha reforzado también la presencia política e institucional española en África a través de visitas oficiales y de la apertura de embajadas en Malí, Sudán y Cabo Verde y de nuevas oficinas técnicas de cooperación en Cabo Verde, Etiopía y Malí (véase López Salla: 2007). También se ha creado una consejería de trabajo en Senegal y se han ampliado las agregadurías de interior en Ghana, Nigeria y Senegal<sup>7</sup>.

El siguiente paso que restaba dar era la consecución de la firma de acuerdos bilaterales marco con los otros países africanos considerados prioritarios en el *Plan África*. De este modo la red de países del África subsahariana con los que España tiene algún tipo de convenio en esta materia se ha extendido de forma destacable. Entre 2006 y 2008 se han firmado acuerdos de «nueva generación» con Gambia, Guinea, Mauritania Malí, Cabo Verde y Níger.

Estos acuerdos marco de «nueva generación» pretenden impulsar la regulación ordenada de los flujos laborales procedentes de estos países, fomentando la migración circular a través de la contratación en origen. Son acuerdos que se sostienen sobre un análisis estricto del mercado de trabajo para asegurar que los trabajadores extranjeros no sean

<sup>6</sup> Los instrumentos institucionales que se han utilizado para tales fines fueron entre otros, la celebración de las conferencias ministeriales sobre Migración y Desarrollo en Rabat y Trípoli en 2006, la Conferencia Euro-mediterránea de 2007, donde se planteó de nuevo la necesidad de la cooperación y el diálogo con los países africanos y la cumbre Unión Europea – África.

<sup>7</sup> Con Senegal se realizó una declaración conjunta sobre gestión de flujos migratorios en 2006 que ha llevado aparejada la creación de una consejería de trabajo en Dakar, con asistencia técnica de la OIT. Esta oficina es la encargada de realizar el registro y la preselección de los trabajadores senegaleses, de la formación en origen, así como de la gestión administrativa de los permisos. Estos trabajadores se incorporarán al mercado de trabajo español por la vía del contingente.

simplemente mano de obra barata que sustituya a la mano de obra local. Para ello es necesaria la cooperación de todas las administraciones, especialmente, de los gobiernos locales, así como de los potenciales empleadores. Pero también se indica que resulta fundamental que los trabajadores seleccionados tengan las cualificaciones adecuadas para los puestos ofertados. De ahí que este tipo de iniciativas hayan incluido acciones dirigidas a la formación de los trabajadores en origen a través de subvenciones realizadas por el gobierno español. Un ejemplo ha sido la puesta en marcha de las escuelas taller inauguradas en varios países africanos en el 2007.

La principal diferencia, por tanto, entre este tipo de acuerdos y los que hasta la fecha se habían puesto en marcha es que, no sólo pretenden responder a las necesidades laborales del país receptor, sino que entre sus objetivos se incluyen evitar la descapitalización de los países emisores, limitando la fuga de cerebros y fomentando la permanencia de su capital humano. Este último aspecto se ha señalado como una de las virtudes que ofrecen las formas de migración circular frente a los programas de establecimiento definitivo.

Sin embargo, hará falta esperar unos años para poder realizar una evaluación efectiva del éxito o fracaso de estos programas en nuestro país, puesto que su implantación y puesta en marcha data de fechas muy recientes. También resulta complicado por el momento presentar conclusiones sobre los niveles de continuidad de estos programas o, incluso si, en un contexto de coyuntura económica desfavorable, se verán restringidos.

## 5. CONCLUSIONES

La firma de estos acuerdos ha inaugurado una nueva política hacia África y ha modificado la orientación de la política española y europea de inmigración. Los acuerdos bilaterales suponen, tanto en el discurso, como en

los dispositivos puestos en marcha, un tipo de intervención que ha optado por una aproximación global al fenómeno en el que están implicados países emisores y receptores.

Estas medidas han supuesto, adicionalmente, una vía para fomentar la llegada de migrantes a través de los cauces establecidos por los Estados receptores, transformándose en un mecanismo indirecto de lucha contra los flujos no autorizados; aunque su volumen no puede asegurar, por sí solo, la desaparición de la migración irregular.

Su diseño se enmarca en una estrategia para fomentar formas de circularidad migratoria que permiten la estancia temporal, pero que, dado su propio carácter, impulsan el retorno. Este nuevo tipo de movilidad, una movilidad reiterada, pero de ida y vuelta, puede tener efectos positivos para los países de origen, no sólo a través del envío de remesas y la obtención de rentas, sino a través de la formación y capacitación de su capital humano.

La ejecución de estos programas y de esta nueva política se ha encontrado, sin embargo, con algunas dificultades. El alcance de su implantación se ha visto muy constreñido, en primer lugar, por la acción de los países de origen. De ahí la necesidad de ampliar y perfeccionar los mecanismos institucionales y de cooperación que puedan desembocar en un tutelaje efectivo de la mano de obra desde el origen.

A ello se une las críticas que han recibido los procedimientos de selección no sólo por parte de los países emisores, sino también por parte del gobierno español. En el caso de las zonas de origen las críticas se han centrado en una selección no vinculada a la capacitación, sino a las relaciones clientelares. En el caso español, la selección de trabajadores con cargas familiares en los países de origen como mecanismo disuasorio de la instalación ha planteado serios problemas de naturaleza ética.

En otros casos las dificultades proceden de las reticencias de los gobiernos de los países emisores a la firma de estos acuerdos o a su puesta en marcha por razones vinculadas a la opinión pública, especialmente si la contrapartida de estos acuerdos laborales es la colaboración en materia de repatriaciones.

Para evitar estas dificultades ha sido necesario ampliar otras vías alternativas de cooperación que incorporan proyectos piloto y campañas de información que no sólo se centran en los riesgos de la migración irregular, sino en los nuevos cauces regulados de acceso al mercado de trabajo español.

No debe olvidarse que estos programas son de muy reciente implantación. A las dificultades iniciales propias de la puesta en marcha de iniciativas de nuevo cuño, se ha unido en los últimos meses el cambio de coyuntura económica a nivel mundial, que no sólo han ocasionado la pérdida de empleos en España, sino que posiblemente incrementa los niveles de pobreza en muchos de los países de origen y, por tanto, los estímulos a la salida.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, M. (2006a): *Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration*. Ponencia presentada en el Simposio Migraciones Internacionales y Desarrollo. Naciones Unidas. Turín.
- (2006b): «Competencia global por trabajadores cualificados» en Blanco, C. (coord.), *Migraciones: nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Anthropos, Barcelona.
- AGUNIAS, D. y NEWLAND, K. (2007): *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward*. MPI. Policy Brief. Washington.
- APARICIO, M. y ROIG, E. (2006): «La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral» en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.), *Veinte años de inmigración en España: perspectiva jurídica y sociológica*. Fundación CIDOB, Barcelona, pp. 145-173.
- ARANGO, J. y SANDELL, R. (2004): *Inmigración: prioridades para una nueva política española*. Instituto Universitario Ortega y Gasset y Real Instituto Elcano. Madrid.
- CACHÓN, L. (2004): «Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia» en GERONINI, E.; CHACÓN, L. y TEXIDÓ, E.; Anales Bilaterales de migración de mano de obra: Estudios de casos. Estudios sobre migraciones internacionales, n.º 66, OIT, Ginebra.
- CALAVITA, Kitty (1992). *Inside the State. The Bracero Program, Immigration and the INS*. Routledge. Nueva York.
- CASTLES, S. (2006): «Guestworkers in Europe: a Resurrection?» en *International Migration Review*, vol. 40, n.º 4, pp. 741-766.
- (1986): «The Guest-Worker in Western Europe: an Obituary» en *International Migration Review*, vol 20, n.º 4, pp. 761-778.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration* COM (2004) 811 final.
- FAVELL, A. y HANSEN, R. (2002): «Markets against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe» en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, n.º 4, pp. 581-602.
- HAILBRONNER, K. y KOSLOWSKI, R. (2008): *Models for Immigration Management Schemes Comparison and analysis of existing approaches and a perspective for future reforms*. The German Marshall Fund of the United States. Washington.
- HUGO, G. (2003): *Circular Migration: Keeping Development Rolling?* Migration Information Source, June 2003.
- LÓPEZ SALA, A. (2005): «El control de la inmigración: política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular» en *Arbor* n.º 713, pp. 27-39.
- (2007): «Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: El caso del archipiélago canario» en AJA, E. y ARANGO, J. (eds.). *La Inmigración en España en 2006*. CIDOB, Barcelona, pp. 226-245.

- LOWELL, L. (2008): «Highly Skilled Migration» en *World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the evolving global economy*. IOM. Ginebra, pp. 51-76.
- LUCAS, E.B. (2005): *International Migration and Economic Development. Lesson from low-income countries*. Edward Edgar Publishing. Londres.
- MARTIN, P. (2008): «Low and Semi-Skilled Workers abroad» en *World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the evolving global economy*. IOM. Ginebra, pp. 77-104.
- NEWLAND, K.; AGUNIAS, D. y TERRAZAS, A. (2008): *Learning by doing. Experiences of Circular Migration*. Migration Policy Institute.
- PINYOL, G. (2007): «España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones» en *Re- vista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 79-80, pp. 87-105.
- (2008): «La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior» en Barbé, E. (Coord.) *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n.º 4, Bellaterra. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Barcelona.
- RUIZ-GIMÉNEZ, I. y CEBOLLA, H. (2007): *Origen y causas de la emigración de África a España*. Foro Inmigración y Ciudadanía, n.º 12. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- SKELDON, R. (2000): «Tendencias en la migración internacional en la Región Asia y el Pacífico» en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 165, pp. 118-132.

**RESUMEN** En los últimos años ha aparecido una nueva sensibilidad y un nuevo discurso oficial sobre la gestión de las migraciones laborales y los programas de reclutamiento temporal de trabajadores. El ensayo de nuevas formas de movilidad, que promocionan la circularidad migratoria, ha surgido como una alternativa a otras fórmulas del pasado y ha impulsado los programas de contratación de mano de obra en origen. Este tipo de programas han sido representados como una solución en donde todos los actores implicados obtienen beneficios. En las sociedades de origen aparecen como un mecanismo para conseguir divisas, conocimiento técnico y mejorar los intercambios comerciales sin perder a los sectores más cualificados de su población. Las sociedades receptoras pueden cubrir sus necesidades laborales sin hacer frente a los gastos que generaría el establecimiento definitivo. Por su parte, los propios inmigrantes pueden acceder al mercado de trabajo de los países más ricos sin perder lazos sociales y familiares con origen. El artículo presenta los contenidos, objetivos, el diseño político y las críticas que han recibido este tipo de programas y subraya sus diferencias con los programas de trabajadores temporales implantados en el pasado en el sistema migratorio europeo y norteamericano. También se destaca su vinculación con una nueva gestión integrada en las migraciones, que impulsa la concertación con los países de origen y su desarrollo. En segundo lugar, se detiene en los primeros programas de contratación en origen firmados por España a principios de esta década y en los acuerdos de «nueva generación» que se han llevado a cabo desde 2006, especialmente con países del África subsahariana.

**Palabras clave:** Trabajadores extranjeros, Acuerdos bilaterales, Circularidad migratoria, Trabajadores temporales, Países de origen.