

# UNIDOS PELAS MIGRAÇÕES UNIDOS POR LAS MIGRACIONES

## IV. CUARTA PARTE MESA DE TRABAJO 3: GOBERNABILIDAD MIGRATORIA *I Políticas y Programas*

*Relator:*

**José-Ángel Oropeza**

Consejero Regional para las Américas,  
Organización Internacional para las  
Migraciones (OIM)

### POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN

*Ponentes:*

**Lauro López**

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, México

**Ricardo Eusebio Rodríguez**

Director Nacional de Migraciones, Argentina

**Estrella Rodríguez**

Directora General, Dirección General de Integración de los Inmigrantes,  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España

*Comentaristas:*

**Leilo Mármora**

Director, Instituto Nacional de Estadística (INDEC), Argentina

**Carlos Sejo**

Director, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),  
sede Costa Rica

### ACUERDOS Y PROGRAMAS REGULARES DE MIGRACIÓN TEMPORAL

*Ponente:*

**Gunther Mössig**

Jefe de Misión, OIM Guatemala

*Comentaristas:*

**Gerardo López Hernández**

Subsecretario de Empleo y Política Laboral, México

**Ibrahim Awad**

Director, Programa de Migraciones Internacionales, Organización Internacional del Trabajo (OIT)

**Marta Rodríguez-Tarduchy**

Directora General de Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España



## IV. CUARTA PARTE

### MESA DE TRABAJO 3:

#### GOVERNABILIDAD MIGRATORIA

#### *I Políticas y Programas*

#### PRESENTACIÓN DE LA MESA

##### GOVERNABILIDAD MIGRATORIA: INTEGRACIÓN, REGULARIZACIÓN Y PROGRAMAS DE MIGRACIÓN LABORAL TEMPORAL

José Ángel Oropeza

Consejero Regional para las Américas

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

*Relator*

#### 1. DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

**1.1. Retos para la gestión migratoria.** La migración, en función de razones que dependen de la diversidad de aspectos del fenómeno al que deben hacer frente los países, ocupa un lugar central en las agendas políticas nacionales. Dentro del contexto actual de creciente globalización, con su correlato de libre comercio e interdependencia económica, la migración seguirá teniendo preeminencia. En estas condiciones, la necesidad de las personas de desplazarse en busca de mejores condiciones de vida o de una oportunidad de supervivencia pone a prueba la eficacia de las políticas migratorias. Por otra parte, las amenazas terroristas plantean nuevos retos que fuerzan la búsqueda de un equilibrio entre las medidas que respondan a las preocupaciones por la seguridad interna y el imperativo ético de asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Habida cuenta de esta gran complejidad, resulta manifiesto que la respuesta aislada de un Estado no será eficaz, por sí sola, para atender situaciones que trascienden las fronteras nacionales. El reconocimiento de esta limitación ha llevado al despliegue de esfuerzos encaminados a encontrar respuestas regionales concertadas, coordinadas y equilibradas a los retos que plantea la migración. Los países han tenido que admitir que si bien hay aspectos de la migración que forman parte de su esfera soberana, hay otros que exigen interacción y cooperación con otros países y con todo un abanico de actores.

El desafío de encauzar eficazmente la migración internacional conlleva la búsqueda de un balance entre medidas que enfrenten las diversas cuestiones migratorias, cuidando que las mejoras en una esfera no vayan en detrimento de otra. Entre los pasos importantes en esta dirección sobresalen la identificación de los componentes de la política migratoria nacional y el establecimiento de compromisos políticos. Estos pasos suscitan varias preguntas: ¿cabe considerar una o todas las cuestiones de política migratoria desde una perspectiva global nacional, regional o internacional? ¿existen elementos que sean más importantes que otros? ¿estos

elementos deben ser comunes a todos los países o cada país desarrollará su propio enfoque en función de sus prioridades nacionales?

**1.2. Asuntos centrales de la gestión migratoria.** Todo debate sobre gestión migratoria exige identificar sus elementos constitutivos y los socios necesarios para hacerla viable. Entre dichos elementos se encuentran: a) el reconocimiento de oportunidades para migrar legalmente; b) una administración efectiva de las fronteras (para garantizar seguridad y protección contra los delitos, y para luchar contra la trata); c) asegurar que el retorno de los migrantes indocumentados sea voluntario, seguro y digno, y que su reintegración en la sociedad de origen sea sostenible; d) la aceptación y participación de los migrantes en la sociedad de acogida; e) un genuino respeto de los derechos de migrantes y refugiados; f) la definición de programas para enfrentar "las causas originarias" de las migraciones forzadas. Ahora bien, para abordar este tipo de elementos se precisa contar con socios clave, decidir cómo establecer y mantener las asociaciones y, en definitiva, propiciar una visión coherente entre actores muy diversos. Asimismo, para poder establecer un enfoque global de gestión de la migración será necesario cumplir con una serie de condiciones previas, lo que sólo puede conseguirse por medio de la cooperación y coordinación nacional e internacional.

Las deliberaciones sobre los métodos para asegurar una gestión efectiva de los elementos clave para encauzar la migración podrían centrarse en cuatro asuntos:

**a. Fomento a la coordinación entre instituciones gubernamentales.** El logro de un enfoque global de la gestión de la migración comienza en cada país; sin un ejercicio de racionalización a escala nacional, poco podrá conseguirse en el ámbito internacional. A menudo, las cuestiones conexas a la migración se manejan casi sin coordinación entre diversas instituciones gubernamentales; por ejemplo: los Ministerios de Interior o de Justicia se ocupan

del control de la inmigración; los de Relaciones Exteriores, de los aspectos humanitarios; los de Asuntos Sociales, de la integración, etc. Una visión global de la gestión exige considerar las repercusiones de las políticas de cara a los demás, y fomentar la coordinación y asociación entre todas las instituciones gubernamentales pertinentes en el seno del gobierno nacional.

**b. Cooperación Internacional.** Dado el carácter internacional del fenómeno migratorio, las estrategias nacionales concebidas de manera aislada no permitirán su gestión efectiva. Un elemento sine qua non para dicha gestión es la cooperación entre países; testimonio de ello es el creciente número de procesos consultivos regionales en el mundo. Estos procesos son mecanismos orientados a encauzar la migración internacional mediante deliberaciones sobre los beneficios de adoptar enfoques y políticas armónicas. Además, hay una convergencia de ideas entre los procesos consultivos regionales respecto de los elementos y principios clave que han de regir la gestión migratoria a escala internacional: salvaguardia de los derechos de los migrantes, lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, protección de los refugiados, control de las fronteras y consideración de las "causas originarias" de la migración.

**c. Participación de todos los interlocutores implicados en la toma de decisiones.** Un enfoque global para la gestión migratoria debe considerar el fenómeno desde todos los ángulos, con socios gubernamentales y no gubernamentales. Esto exige la participación de una gama amplia de actores: gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, empleadores, entidades comunitarias y migrantes.

**d. Constancia, coherencia y transparencia.** Estos tres rasgos son fundamentales para un enfoque global de gestión de la migración. Todos los actores concernidos (entre ellos, los propios migrantes y la población de acogida) deben tener acceso a información que sea coherente, oportuna y clara sobre las funciones, derechos, procedimientos y expectativas. Por ejemplo, para limitar la incidencia de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, es imprescindible que se sepa de las posibilidades de emigrar legalmente; asimismo, para limitar la incidencia de la xenofobia y la discriminación en las sociedades de acogida, es importante que los migrantes conozcan los requisitos de las leyes locales (y que se atengan a las mismas) y que tales sociedades sean conscientes de los aportes que los migrantes hacen a sus comunidades. En consecuencia, una visión global de la gestión migratoria debe basarse en un marco acordado de principios rectores y entendimientos comunes y no en una serie de medidas prescriptivas.

## 2. INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LAS SOCIEDADES DE ACOGIDA

El abordaje de este tema involucra una serie de preguntas: ¿cómo utilizar los mecanismos existentes para hacer frente a los problemas relativos a los derechos humanos de los migrantes? ¿cómo encarar los riesgos inherentes a la combinación de género, clase y etnicidad, y la lucha contra la discriminación y la xenofobia? ¿cómo fortalecer las instituciones migratorias y judiciales para asegurar el respeto de los derechos de los migrantes? ¿cómo

pueden contribuir las leyes, políticas e instituciones a erradicar las formas de vulnerabilidad, exclusión y trato discriminatorio de los migrantes? ¿qué hacer frente a los efectos de la globalización sobre las tendencias migratorias y el resurgimiento del racismo, la discriminación racial y la xenofobia y las formas conexas de intolerancia? ¿cómo enfrentar la trata internacional de personas?

### 2.1. El panorama variopinto de las políticas de integración.

Muchos gobiernos han advertido que para que la inmigración sea sostenible, y para que se mantenga la seguridad y estabilidad de la sociedad, se debe prestar mucha atención a las políticas de integración. Ello es necesario tanto para estimular el empleo a más largo plazo de los migrantes (incluso los de segunda y tercera generación) como para enfrentar los problemas sociales exacerbados por el racismo y la xenofobia. Si bien todas las sociedades tienen minorías en su seno, pocas han manejado con éxito las implicaciones que ello conlleva. Cada vez se hace más necesario el examen del tema de la igualdad del trato a los migrantes y los nacionales en materia de derechos humanos fundamentales y otros derechos reconocidos a escala nacional. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2001, reafirmó algunos principios fundamentales sobre el respeto de los derechos humanos de los migrantes, y las medidas necesarias para combatir la xenofobia y el racismo.

Los enfoques de integración varían desde estrategias de "acceso" y "permisión" para los migrantes hasta concepciones más globales orientadas a estimular el cambio institucional y de actitudes en las sociedades receptoras. La forma en que los países manejan los temas de integración depende de cómo perciben su sociedad y el papel que la inmigración puede desempeñar en la construcción de la nación. Países con tradición inmigratoria, como Australia, Canadá y los Estados Unidos han adoptado estrategias de integración basadas en políticas de migración permanentes. En Europa Occidental, las estrategias se han centrado, hasta hace corto tiempo, en elementos específicos más que en una política efectiva de integración, y se han visto influenciadas por actitudes comunitarias frente a la inmigración y el retorno. El proceso de integración varía tanto de una sociedad a otra que la mera transferencia de "lecciones" de política entraña serios riesgos. En general, estas políticas pueden perseguir objetivos concretos, como ofrecer capacitación vocacional o de lenguaje a los recién llegados, u objetivos más generales, como propiciar una mejora de la posición de todas las personas marginalizadas o en riesgo de serlo. La existencia de políticas que se apoyan en prácticas no es la única condición previa para el éxito de la integración, puesto que ésta depende también del modo en que el migrante se percibe a sí mismo en un país extranjero: ¿su presencia es temporal? ¿aspira a que sus hijos estén socialmente adaptados? Además, para asegurar la integración socioeconómica de los migrantes y el respeto de sus derechos humanos es necesario recurrir a una amplia gama de medidas, como las que se dirigen a combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación. En última instancia, una integración exitosa es una situación en la que los inmigrantes llevan una vida parecida a la de los nativos.



**José-Ángel Oropeza**  
Relator de la Mesa de Trabajo 3  
*I Políticas y Programas*

Los acontecimientos del 11 de septiembre provocaron cambios en las visiones sobre la migración internacional, impulsando a muchos países al reforzamiento de la seguridad de sus fronteras y a aplicar medidas más estrictas para prevenir el terrorismo. En un mundo de gran incertidumbre, el incremento de la inseguridad a veces hace que se vea a los migrantes como chivos expiatorios. Además, en varios países se ha intensificado la controversia política sobre la inmigración, lo que incluso ha influido en los resultados de elecciones. Por consiguiente, es importante que se tomen medidas de integración para proteger a los migrantes de la reacción hostil de las comunidades de acogida. Todo enfoque equilibrado de la migración debe incluir iniciativas de integración, que también son indispensables para asegurar que los fenómenos de criminalidad o terrorismo cometidos por algunas minorías en el contexto internacional no comprometan la integridad de la migración regular o la libertad de movimiento de las personas.

**2.2. Un campo de responsabilidad compartida a escala internacional.** A medida que el mundo se hace más pequeño, a raíz de la globalización, la cooperación entre los países de origen y de destino se torna indispensable para asegurar que la migración sea beneficiosa para todas las partes. Unos y otros países tienen interés en asegurar una migración ordenada. Para los de destino es importante abrir canales legales, o incluso ampliar los existentes,

tanto para satisfacer las necesidades de sus economías como para asegurar la cooperación en el combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. Los países de origen cuentan con pocos incentivos para reducir la migración indocumentada, pues temen que ello pueda implicar el cercenamiento del importante flujo de dinero que los emigrantes envían; además, muchos gobiernos carecen de los medios (económicos y políticos) para garantizar la inserción laboral y la movilidad social de sus ciudadanos expatriados.

El reclutamiento de trabajadores por medio de programas escalonados y estructurados permite a los países de origen y recepción planificar mejor la gestión de los recursos humanos, y encontrar vías comunes para evitar sufrir efectos negativos, como la fuga de cerebros. Conforme con este espíritu, el "Comunicado sobre una Política de Inmigración Comunitaria" de la Unión Europea (UE) enfatiza la necesidad que tienen sus países miembros de elaborar políticas de migración en asociación con los países de origen, lo que exige examinar el efecto de la emigración en los países de origen y asumir una postura responsable frente a tal impacto. Aunque insuficientes, los estudios sobre los efectos de la emigración coinciden en destacar repercusiones positivas y negativas, tanto para los países de origen como para los de destino. A menudo, los mismos factores que crean beneficios pueden también producir costos; por ejemplo, la emigración de personas con alto grado de calificación involucra una pérdida para el país de origen y un beneficio para el receptor; con todo, estos emigrantes suelen enviar sumas importantes de dinero al país de procedencia. El desafío que enfrentan las organizaciones internacionales y los encargados del diseño de políticas migratorias es elaborar programas para trabajadores extranjeros que les permita incrementar sus vínculos con sus países de origen. En tal sentido, cabe destacar que la migración internacional entraña la creación de redes transnacionales, las que promuevan flujos comerciales y de inversión, beneficiando tanto a los países de origen como a los de destino.

El alcance y la complejidad de los flujos, y la insuficiencia de información al respecto, dificultan la evaluación del impacto total de la emigración internacional en los países de origen. Sin embargo, se sabe que las remesas de los emigrantes es una de las razones por las cuales dichos países están a favor de la migración internacional; no obstante, estas remesas pueden tener efectos negativos, puesto que las comunidades de origen se vuelven dependientes de esta fuente de ingreso y se ven ante la necesidad de mantener un flujo continuo de emigración, lo que puede limitar las inversiones en las comunidades locales. También se sabe que los efectos de la emigración sobre los países de origen varían de acuerdo al grado de calificación de los emigrantes y de los sectores de empleo que ellos dejan; si bien la pérdida de mano de obra no calificada o semicalificada puede, por lo general, suplirse con relativa facilidad y a bajo costo, la de profesionales calificados constituye un problema serio que puede afectar profundamente el rendimiento de la economía. La suscripción de acuerdos de migración temporal permitiría que el trabajador regrese a su país de origen después de un período, aunque una vez de vuelta existe el riesgo de que existan pocos trabajos adaptados a sus calificaciones. Por ende, es mejor planificar, desde el inicio del programa, el retorno y la reintegración de los trabajadores migrantes; esto ayudaría a que el país

de origen se beneficie de las calificaciones, experiencias y contactos adquiridos en el extranjero por los migrantes que retornan. En la medida en que reconozcan intereses comunes en materia de migración, los gobiernos estarán en mejores condiciones para negociar estrategias que fomenten el desarrollo de los países de origen y que satisfagan las necesidades laborales de los de destino, sin que ello implique olvidarse de prestar atención a los derechos de los migrantes. Este tipo de acuerdos negociados puede servir de base para políticas de migración integradas con las de cooperación, el comercio e inversión para el desarrollo.

Las asociaciones de los países de origen con la diáspora amplían la posibilidad de que los nacionales expatriados contribuyan al desarrollo de capacidades en sus países, sea por medio de servicios "virtuales" o en el marco de retornos temporales. Esta estrategia puede también ayudar a que los migrantes potenciales adopten decisiones migratorias con conocimiento de causa, así como promover asociaciones Sur-Norte/Norte-Sur más eficaces para el desarrollo en los países y regiones mediante la transferencia de conocimientos. Otros beneficios importantes pudieran conseguirse en la expansión de las remesas y en la promoción de asociaciones empresariales.

### 3. PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Los migrantes irregulares o indocumentados, a raíz de su condición, no pueden recibir los beneficios de la seguridad social ni ser sujetos de crédito, y es difícil que tengan acceso a la vivienda por sí mismos. Como trabajan en el mercado informal, su remuneración es menor a la que corresponde al mercado laboral formal y su producción no resulta identificable para la sociedad; más aun, su irregularidad se traduce en una inexistencia jurídica, que los hace vulnerables a la discriminación y a ser objeto de sanciones. Con el fin de contrarrestar esta precariedad, numerosos países han adoptado programas de regularización; si bien se discute si son una herramienta de política migratoria, muchos gobiernos acuden a tales programas en su afán de controlar y reducir la inmigración irregular. Entre los países que han aplicado estas medidas en los últimos veinte años están los del sur de Europa, que han producido 17 programas; a ellos se agrega el que España concluyó en mayo de 2005. Este último programa, dirigido a trabajadores en situación irregular, generó polémica en el ámbito comunitario, ya que algunos países insisten en que medidas similares adoptadas anteriormente no han tenido los efectos esperados; en cambio, según otros grupos, los resultados de la regularización han sido positivos no sólo para España sino también para Europa, así como para los empresarios y los propios inmigrantes. Un debate similar, pero de mayor resonancia en la comunidad internacional, ha despertado la propuesta discutida, durante el segundo trimestre de 2006, en el Congreso de Estados Unidos para legalizar transitoriamente varios millones de inmigrantes indocumentados que se encuentran en ese país.

**3.1. Procesos de regularización en España.** Si bien la inmigración es un fenómeno bastante nuevo en España, se ha desarrollado con gran brío: los extranjeros pasaron de ser el 3.3% de la población total en 2001 al 8.5% en 2005<sup>(205)</sup>. Dada la fuerte demanda de mano de obra extranjera no calificada, la proporción de inmigrantes indocumentados es alta y su llegada se ha visto facilitada por redes bien desarrolladas de migrantes y por la proximidad geográfica y cultural con los países originarios de los flujos. Frente a esta situación, el país ha impulsado seis procesos de regularización en los últimos años: el primero, en julio de 1985, en el marco de la Ley de Extranjería; el segundo, en marzo de 1991, tras la aprobación de la proposición de Ley relativa a la situación de extranjeros; el tercero, en 1996, con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería; el cuarto, en 2000; el quinto, en 2001, como proceso de regularización por arraigo; el sexto, en 2005, resultó de un consenso entre el Ministerio de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Los cinco programas extraordinarios anteriores a la última regularización fueron parte de cambios legislativos en la política migratoria española y tuvieron éxito en conceder a algunos inmigrantes personalidad jurídica, pero probaron insuficiencia en el manejo de flujos cada vez mayores de indocumentados. Además, entre 1994 y 1999, España regularizó la situación de trabajadores extranjeros por medio de un sistema de cuotas; actualmente, el país mantiene un programa permanente de regularización<sup>(206)</sup>. Además, la Ley Orgánica 4 de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social en España, estableció que el Gobierno puede decidir, mediante un decreto real, el procedimiento para regularizar la condición de los extranjeros en territorio español. El Decreto 239, de 2000, normó la regularización de aquellos extranjeros que acreditaran haber solicitado en alguna ocasión permiso de residencia o trabajo o que lo hubiesen obtenido en los tres años anteriores y que hubiesen ingresado al país antes del día 1 de junio de 1999. Además, los solicitantes debían demostrar no estar incurso en alguna causa de expulsión, no tener prohibida la entrada en territorio español y no contar con un proceso judicial penal en curso; a raíz de su conexión con estas medidas, se consideró conveniente contemplar otros grupos de extranjeros y sus familiares, como solicitantes de asilo, cuyas peticiones hubiesen sido desestimadas, y familiares de residentes extranjeros o de españoles que cumplieran con los requisitos. El decreto indica que en ninguno de estos casos se aplican restricciones de tipo geográfico, sectorial o profesional. En virtud de este proceso, de las 247.598 solicitudes presentadas en 2000 se aprobaron 153.463 (el 62%); en 2001, se presentaron 350.000, de las cuales se aprobaron 221.083 (el 63%).

El nuevo Reglamento de Extranjería, aprobado en 2004, tiene el objetivo de satisfacer la demanda de mano de obra extranjera existente por medio de canales legales<sup>(207)</sup>. Este Reglamento incluye: un programa para regularizar la situación de algunos trabajadores extranjeros, mecanismos de control a la

<sup>(205)</sup> OIM, *Panorama de las Migraciones en América Latina y El Caribe y Vínculos con Europa: Desafíos y Políticas*, Ginebra, OIM, marzo de 2006.

<sup>(206)</sup> El programa requiere que el aspirante solicite su regularización y las autoridades decidan **caso por caso**.

<sup>(207)</sup> Contenido en el Real Decreto 2393 de 2004.



inmigración, y una flexibilización del marco jurídico para la inmigración de origen económico. El programa de regularización buscó reducir el número de inmigrantes indocumentados y sentar las bases para emprender nuevas políticas de admisión de inmigrantes económicos. Además, el Reglamento indica que cada país de origen -especialmente los representados por un mayor número de inmigrantes en España- debe contribuir a que este proceso sea realmente efectivo. Este programa comprendió aquellos trabajadores extranjeros empadronados en un municipio antes del 8 de agosto de 2004, que tenían un contrato de trabajo de seis o más meses de duración y que reunían algunos requisitos, como no tener antecedentes delictivos en su país de origen. El programa no se aplicó a los niños, cónyuges, estudiantes, trabajadores independientes, o personas que solamente contaban con un permiso de residencia.

Es probable que la gran experiencia adquirida por España en materia de programas de regularización sirviera de aliciente para que los requisitos y componentes del programa de 2005 fueran claramente definidos. Aparte de la función regular de las autoridades, y de la responsabilidad conferida a los empleadores, para la presentación de solicitudes se establecieron mecanismos de colaboración con organizaciones no gubernamentales, asociaciones de inmigrantes y entidades sindicales. La Comisión de Flujos Migratorios, Promoción e Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados, delegada de la Comisión Interministerial de Extranjería, elaboró los criterios para evaluar las solicitudes y supervisó el procedimiento para la concesión de los permisos de trabajo y residencia. Salvo en el caso de trabajadores del servicio doméstico, que la pidieran personalmente, la normalización pudo ser solicitada únicamente por los empleadores y empresarios o sus representantes legales. Con el fin de facilitar la labor de los empresarios y empleadores se creó un enlace en el Ministerio de Trabajo con toda la información referida al proceso: textos legales; modelos de solicitud; una guía de información; directorios de entidades de las que se podía recabar información adicional y de centros en los que correspondía presentar las solicitudes.

Un permiso de trabajo, renovable anualmente y de residencia, se extendió a los aspirantes elegibles tan pronto el contrato fue validado por la administración de la Seguridad Social. Además, se creó un catálogo nacional con listas de empleos que los nacionales no quieren realizar, como las ocupaciones de servicio en hogares o restaurantes, y la conducción de automóviles. Este catálogo, organizado por las provincias, se actualiza cada tres meses y sirve como luz verde para la creación de puestos de trabajo. Además, el sistema de cuotas se hizo más flexible, permitiendo la concesión de un número limitado de visas de tres meses para dar a los inmigrantes la oportunidad de buscar empleo en sectores donde se prefiere el contacto personal, como el cuidado de enfermos. Por el lado del control, se determinó hacer 500.000 inspecciones entre mayo y diciembre de 2005, fijándose una multa de hasta 60.000 euros por trabajador indocumentado. Con el fin de detectar fraudes se estableció una base de datos interministerial<sup>(208)</sup>.

### 3.2. Resultados de la reciente regularización española.

Durante la última regularización se recibieron de 690,679 solicitudes de permiso de residencia y trabajo. Dada la gran concentración de inmigrantes en las grandes ciudades y en sectores en que la contratación de trabajadores indocumentados era elevada (como la construcción, la agricultura, la hotelería y el turismo), se registraron diferencias grandes en el número de aspirantes entre las regiones. Los datos de estos aspirantes permiten indicar que la población activa extranjera recientemente llegada configura un grupo heterogéneo en términos de país de origen y ocupaciones (si bien la mayoría se inserta en las ramas de servicios y cumple tareas manuales). La evaluación del éxito de un proceso de regularización requiere una investigación de sus resultados a largo plazo. Si bien es prematuro emitir juicios concluyentes sobre los resultados de la regularización de 2005, uno de los aspectos positivos fue que se logró crear, incluso antes del comienzo del programa, un clima de cooperación entre diversos actores, como lo revela el consenso alcanzado por organizaciones patronales, sindicatos, asociaciones de inmigrantes y abastecedores de servicios. En virtud de su gran capacidad de convocatoria (atrajo casi 700.000 aspirantes), la campaña pública de información fue considerada todo un éxito; lo mismo se aplica a la accesibilidad a la información, que fue suministrada por los centros municipales y más de 700 puntos de ayuda (además, se dispuso de una línea telefónica gratuita y de acceso por Internet para comprobar el estado de una solicitud).

En virtud de la decisión de confiar a los empleadores la regularización de los trabajadores extranjeros, los diseñadores del programa pudieron distribuir, de una manera más pareja, la responsabilidad del empleo irregular al trabajador y a su patrón. Sin embargo, el hecho de que la regularización estuviera atada al patrón pudo crear una relación desigual y un cierto temor, lo que entrañaba el riesgo de que los inmigrantes estuviesen dispuestos a aceptar arreglos contractuales inferiores al nivel normal. Con todo, debe tenerse en cuenta que los trabajadores extranjeros cuyas solicitudes fueron denegadas por faltas cometidas por el patrón, como el no pago de sus impuestos o los pagos a la Seguridad Social, podían presentar otro contrato de trabajo con un nuevo patrón. Además, se creó un mecanismo para permitir que los trabajadores divulgaran abusos de los empleadores que pudieran haber exigido demandas o contrapartidas a cambio de la regularización, y a aquellos que rechazaron regularizar a los trabajadores extranjeros indocumentados.

Las dos dificultades mayores encontradas en este proceso fueron los requisitos para la documentación del registro y la obtención de antecedentes criminales en los consulados extranjeros. Muchos inmigrantes indocumentados no estaban inscritos en el padrón municipal<sup>(209)</sup>; otros no estuvieron conscientes de la existencia y las bondades del proceso, pues pensaron que su gobierno municipal iba a rechazar su registro o, lo que fue común, temieron el acceso de las autoridades a la base de datos de solicitantes.

<sup>(208)</sup> En los programas anteriores, los casos fraudulentos eran difíciles de detectar, pues no había intercambio de información entre las diferentes entidades involucradas.

<sup>(209)</sup> El registro municipal de residencia es necesario para disponer de atención médica y protección social.

Aun cuando la inmigración y el empleo no autorizados seguirán existiendo en España, como en casi todos los países de la UE, la regularización apuntó a reducir la economía informal y la burocracia, y a dar a los inmigrantes una opción legal para su admisión. Ello abre la posibilidad de mejorar el control de la inmigración indocumentada y de centrar el esfuerzo en los programas de integración de los inmigrantes. Para los regularizados es más fácil renovar sus contratos de trabajo, ya que existe una clara necesidad de mano de obra extranjera en España, como lo demuestra el catálogo nacional de empleo no deseado por los españoles. Con todo restan algunas preguntas: ¿qué sucederá con los inmigrantes que presentaron su solicitud, pero que no fueron regularizados? ¿qué ocurrirá con los inmigrantes que no eran elegibles para el programa?

**3.3. El debate sobre la regularización española.** Algunos grupos políticos han catalogado la última medida de regularización española de unilateral y expresan temores de que este proceso origine, a corto plazo, un desplazamiento de trabajadores extranjeros a otros países europeos. Los defensores de la medida afirman que tal desplazamiento es improbable, pues las autorizaciones concedidas sólo permiten estadia y trabajo legal en España; en virtud del proceso, los trabajadores antes indocumentados están ahora más arraigados en el país, en razón de su interés por mantener una personalidad jurídica que los habilita para permanecer en el país y obtener las ventajas de la reunificación familiar. La seguridad de contar con un empleo en España y de acceder a beneficios futuros disuadirá a la mayoría de los inmigrantes de irse a los países vecinos, por lo menos a corto plazo. Por otra parte, la norma que permite que los trabajadores legalizados se desplacen dentro del territorio de la UE especifica que ello sólo puede ocurrir después de cinco años, plazo coincidente con el estipulado para que el trabajador regularizado pueda optar por la ciudadanía española. Los grupos que apoyan la regularización argumentan, con base en estudios y regularidades empíricas, que los trabajadores inmigrantes que hablan la lengua del país de acogida suelen quedarse en su territorio.

Los defensores del proceso de regularización hablan de un sentido de la realidad. Afirman que los trabajadores regularizados contribuirán, con sus cotizaciones, a aliviar la pesada carga que, a raíz del envejecimiento demográfico, deben enfrentar los sistemas de seguridad social. Agregan que con la normalización disminuye la criminalidad asociada a la condición jurídica irregular de los migrantes, la que se expresa en formas de explotación, empleos ilegales, tráfico y trata de mujeres y niños. La regularización de inmigrantes indocumentados conlleva el reconocimiento de la dignidad humana de estas personas, pues las habilita para desempeñarse en las mismas condiciones que los demás trabajadores, contribuyendo a la nación no sólo con su aportación económica sino también con su integración social.

En contraposición, los opositores sostienen que el proceso estimula la entrada ilegal de personas a Europa y argumentan que antes de su puesta en práctica se deben tomar otras medidas, como la cobertura de las necesidades básicas (en materia de atención sanitaria y educación de los niños) de los inmigrantes indocumentados que están en Europa. Críticos de Alemania, Austria y

Holanda aseveran que la regularización puede contribuir al *efecto de llamada* de más inmigrantes indocumentados. Agregan que hace algunos años, cuando Europa aun no estaba tan integrada en materia jurídica y económica, algunos países adoptaron medidas de regularización independientes de la UE, pero que hoy la situación es distinta, ya que existe un compromiso con los países vecinos. También hacen mención de un estudio de la Comisión Europea (*Los Vínculos entre la Migración Legal e Ilegal*), que estima que las regularizaciones no constituyen un medio apropiado para gestionar los flujos migratorios y que su aplicación debe limitarse sólo a casos totalmente excepcionales. El estudio también destaca que siempre subsistirá un determinado nivel de inmigración indocumentada en la UE, por lo que la lucha en contra de este fenómeno debería ocupar un lugar importante en la gestión de la inmigración; con este fin, la Comisión contempla fortalecer la cooperación con los países de origen y de tránsito.

Las organizaciones de migrantes y las entidades no gubernamentales sostienen que los procesos de regularización son muy restrictivos, puesto que las exigencias impuestas por sus requisitos originan la exclusión de muchas personas. Además, destacan que algunos empresarios inescrupulosos no se interesan en regularizar la situación de los trabajadores, ya que su indocumentación les permite pagar salarios bajos y ahorrarse los costos de la Seguridad Social. Asimismo, reconociendo que España es la puerta de entrada a Europa de migrantes indocumentados procedentes de África y América Latina, reclaman que la UE brinde mayor ayuda para luchar contra las entradas irregulares.

**3.4. Programas recientes de regularización en países de América Latina.** A raíz de la crisis que vivió Argentina a principios de siglo, la gestión migratoria se limitó casi sólo a los controles de ingreso y egreso, lo que redundó en un aumento del número de personas en condición indocumentada; si bien su cuantía es difícil de establecer, se estima que su total asciende a más de 700.000 personas. Por ello, el Gobierno lanzó, en diciembre de 2005, el Programa Nacional de Normalización Migratoria, que propicia integrar la población migrante por medio de la facilitación de la residencia, utilizando un criterio concordante con los principios de integración sudamericana, y que se propone erradicar la explotación laboral ligada a la clandestinidad de los trabajadores, puesta en evidencia por empresas que obtienen de estos inmigrantes altos beneficios y rentabilidad, violando sus derechos humanos. Durante la actual etapa del Programa, iniciada en abril de 2006, se busca normalizar la situación de inmigrantes oriundos de países integrantes del MERCOSUR; con este objeto, se pondrá en práctica un criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región.

En Ecuador se desarrolla, en el seno de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales, un diálogo con la finalidad de promover un proceso coordinado de regularización de la situación de los inmigrantes indocumentados. Esta Mesa es fruto de un convenio suscrito en 2005 entre el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Observatorio Interamericano de los Derechos de los Migrantes. Actualmente las autoridades migratorias de Nicaragua y El Salvador están buscando mecanismos de control que permitan la estadia legal y de manera temporal a trabajadores nicaragüenses



en El Salvador. Ambos países han acordado que personal salvadoreño se traslade a la frontera nicaragüense para verificar la documentación requerida; esta actividad de gestión del tráfico fronterizo es apoyada por la Organización Internacional para las Migraciones. Por último, México puso en marcha un programa de regularización en 2000 para atender demandas de personas procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras.

#### 4. MIGRACIÓN TEMPORAL DE TRABAJADORES

**4.1. Acuerdos sobre migración laboral.** Los países pueden regular la condición de los trabajadores extranjeros en su territorio por medio de procesos nacionales de regularización o de acuerdos con otros países<sup>(210)</sup>. Existen convenios sobre la regularización de migrantes provenientes de los países firmantes y que se encuentran en el territorio de la contraparte; también hay acuerdos que se refieren a trabajadores que aun se encuentran en su país de origen y posteriormente ingresan al país con el cual se ha firmado el acuerdo. Por lo común, los acuerdos de migración laboral entre países de origen y destino se proponen promover la responsabilidad compartida, contribuir a la resolución de posibles conflictos y garantizar los derechos humanos de los migrantes. Estos acuerdos suelen reducir la distancia entre la realidad migratoria, que se traduce en el desplazamiento de personas en búsqueda de trabajo en un país diferente al suyo, y las normas existentes.

Los acuerdos bilaterales configuran un avance importante en la construcción de política migratoria, pues requieren de la participación de las dos partes involucradas (es decir, el país de origen y el de destino). Pueden ser formalizados mediante Tratados, acuerdos menos formales (como Memorandos de Entendimiento) o informales (como prácticas convenidas entre agencias de empleo)<sup>(211)</sup>. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha buscado promover acuerdos bilaterales en el marco de la Convención de la Migración para el Empleo, de 1949. Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Uruguay han puesto en práctica los modelos de migración temporal y permanente de la OIT. Durante la década de 1990 proliferaron los acuerdos bilaterales destinados a compensar la escasez de mano de obra: "de los 168 acuerdos bilaterales concluidos en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, la mitad se celebró en el último decenio"<sup>(212)</sup>. Estos acuerdos incluyen aspectos de regularización, libre circulación, de retorno, protección de migrantes y convenios laborales.

En un reciente estudio de la Comisión Europea ("Los Vínculos entre la Migración Legal e Illegal") se destaca que, con el fin de admitir en sus territorios a nacionales de terceros países, varios Estados miembros disponen de acuerdos bilaterales en materia de empleo. Si bien estos acuerdos tienen como objetivo responder a las carencias de mano de obra, también se les ha fir-

mado con el propósito de mejorar las relaciones con terceros países, reforzar los vínculos históricos y culturales, mejorar la gestión de los flujos migratorios o luchar contra la inmigración indocumentada. Los acuerdos bilaterales suscritos en años recientes por los países de la UE se refieren, por lo general, a la admisión de trabajadores estacionales en los sectores de la agricultura, la construcción, el turismo y la restauración. El estudio concluye que en la mayoría de los Estados miembros de la UE no se registra un vínculo directo entre la instauración de sistemas bilaterales y una reducción de la inmigración irregular, aunque estos acuerdos parecen haber intensificado la cooperación con terceros países para abordar las cuestiones de inmigración en general. Así, el estudio sostiene que la UE debe prever los medios jurídicos para la inmigración de nacionales de terceros países, siempre considerando la capacidad de acogida de los Estados miembros.

Gradualmente, además de incluir el marco jurídico para la incorporación de trabajadores extranjeros, los acuerdos laborales migratorios recientes se han extendido al proceso migratorio per se: la contratación en el país de origen, el viaje, las condiciones laborales, la remuneración y seguridad social y las disposiciones de regreso. Por ejemplo, los acuerdos celebrados por Argentina, incluyen la igualdad de trato y no-discriminación.

**4.2. Acuerdos bilaterales de España.** España tiene una amplia experiencia en acuerdos laborales, puesto que ya en la década de 1960 firmó varios con países latinoamericanos y europeos para facilitar el retorno de los nacionales emigrados. Con el cambio de siglo, se inició una nueva etapa migratoria, caracterizada por un cambio en la trayectoria de la legislación pertinente, como la adopción de la nueva Ley de Extranjería, en 2000, y de su Reglamento, en 2001; tal cambio fue motivado por el creciente número de inmigrantes indocumentados que ingresaron al país durante los años noventa. Además, el Consejo de Ministros aprobó, también en 2001, el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y de Inmigración, que se propone coordinar y dirigir la inmigración ordenada, considerada fenómeno deseable para España y toda la UE. El Programa contempla la suscripción de acuerdos bilaterales de migración laboral con los países originarios de flujos migratorios significativos hacia España, los que se seleccionarán, a la luz de la realidad española, considerando vínculos históricos, culturales, políticos y económicos. Esta especificación también incluye la puesta en marcha de mecanismos para seleccionar y formar trabajadores extranjeros en los países de origen, una vez definidas, con el apoyo de agentes sociales y órganos gubernamentales, las ofertas de empleo disponibles.

De los acuerdos bilaterales firmados por España, se destacan los celebrados con Ecuador y Colombia. Ambos acuerdos contienen una gama de componentes con los que se intenta cubrir la

<sup>(210)</sup> Estos acuerdos pueden ser bilaterales, de integración regional o multilaterales (como el Modo 4 del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios para la provisión de servicios de personas físicas, o concertaciones de diálogo regional como el Proceso de Puebla). Geronimi E., "Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Modo de empleo", *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, No. 65, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, marzo de 2004.

<sup>(211)</sup> IOM/ILO, *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, Vienna/Geneva, International Organization for Migration (IOM) and International Labour Office (ILO), 2006.

<sup>(212)</sup> Geronimi, op. cit., p.9.

totalidad del proceso migratorio: selección de trabajadores; oferta de puestos de trabajo; organización del traslado; reunificación familiar y modalidad de retorno, y disposiciones especiales para empleos temporales. Con este fin, el gobierno ecuatoriano estableció, en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina de la Unidad de Selección de Trabajadores Migratorios Ecuatorianos que, con la asesoría técnica y administrativa de la OIM, coordina las solicitudes de los ecuatorianos y selecciona los trabajadores migrantes.

Colombia fue el primer país que envió trabajadores temporales, los que se incorporaron a las actividades agrícolas de la provincia de Lleida, en Cataluña; les siguieron algunos trabajadores ecuatorianos en la provincia de Almería. Se sostiene que estos acuerdos tienen una mezcla de éxito y limitación, puesto que abren un cauce legal que funciona, pero por el que circula sólo una proporción reducida de los ecuatorianos y colombianos que han llegado a España estos años; más aun, el requisito de visados para ambos países (Colombia desde 2001 y Ecuador desde 2003) frenó considerablemente el flujo de trabajadores de ambos Estados que entraban como turistas (lo que les permitía permanecer en el país por tres meses) y que trabajaban irregularmente<sup>(213)</sup>. Además, la OIT menciona que si bien se entiende que existe prioridad para el ingreso de trabajadores provenientes de los países que tienen acuerdos con España, ello no implica preferencia específica ni discriminación respecto de otros países, ya que la selección de trabajadores depende, en parte, de la nacionalidad que el empleador demande. Incluso, en la práctica, parece existir más demanda de personas procedentes de países europeos.

**Acuerdos bilaterales en países de América Latina.** Argentina ha firmado varios convenios con Italia, como el de emigración de granjeros italianos en 1952 o el decreto del Presidente del Consejo de Ministros del 2003, que determina cupos para trabajadores argentinos descendientes de italianos hasta el tercer grado de ascendencia que deciden retornar a la tierra de sus abuelos. Argentina también tiene acuerdos vigentes con Bolivia y Perú, que incluyen reciprocidad, igualdad de trato y no-discriminación, seguridad social, transferencia de remesas, regularización y movilidad laboral de migrantes. Estos acuerdos son un avance importante en materia migratoria, teniendo en cuenta que las medidas que se llevaban a cabo por estos países, anteriores a su entrada en vigor, eran por lo general unilaterales. Argentina ha celebrado un acuerdo similar con Paraguay, que aun no ha entrado en vigor. Con Chile existe, desde 1972, un convenio laboral que contempla trabajadores de temporada no calificados para prestar servicios en tareas estacionales; el requisito para ingresar al otro país consiste en haber celebrado un contrato de trabajo, previo al viaje, con una persona natural o jurídica en dicho país, y el plazo de permanencia depende de la duración del contrato, con un límite máximo de tres años.

Chile, además del convenio bilateral con Argentina, cuenta con una política nacional de mano de obra que busca reducir el número de migrantes indocumentados y vela por la protección de sus derechos humanos. Brasil firmó, en 2003, un acuerdo con Portugal, que tiene el propósito de regularizar los nacionales indocumentados provenientes de uno de estos dos países y que se encontrara en el territorio del otro.

Canadá firmó, en 1974, un acuerdo de trabajo temporal para el sector de la agricultura con México, en el que se estipula que el país de origen asume el reclutamiento de las personas y el empleador en Canadá cubre los costos de transporte y alojamiento, además de velar por los derechos de los trabajadores, como el seguro médico y el pago del salario estipulado por Canadá para trabajadores extranjeros en el sector agrícola; los permisos de trabajo tienen una duración que puede extenderse de 6 semanas a 8 meses. Este programa es conocido por su buen funcionamiento dada la participación activa del gobierno mexicano en el monitoreo de trabajadores migrantes y de los empleadores en Canadá. Por otro lado, Guatemala cuenta con un proyecto de migración de trabajadores agrícolas a Canadá que se enmarca dentro de la legislación canadiense sobre inmigración temporal de trabajadores; la OIM brinda asistencia técnica a Guatemala y contribuye a la selección de los trabajadores y al arreglo de los procedimientos laborales y de traslado. En virtud de este programa, el gobierno de Guatemala promueve la migración de trabajadores agrícolas estacionales, lo que beneficia tanto al país de origen como al anfitrión, y procura reducir la migración indocumentada y los peligros que se le asocian. Guatemala ha firmado otros Memorandos de Entendimiento con la OIM con relación a la situación de trabajadores temporales guatemaltecos que trabajan en Belice y México.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES.

La regularización de los inmigrantes indocumentados es de suma importancia para las sociedades a las cuales están vinculados y para el desarrollo individual de las personas migrantes. Si bien las decisiones y medidas que cabe adoptar en cada país respecto de la regularización de inmigrantes deben ajustarse a las características particulares del fenómeno, existen lineamientos mínimos relacionados con los derechos fundamentales y la dignidad de la persona humana que deberán ser tenidos en cuenta. Es entendible que las normas de cada país dependan de sus recursos, de la necesidad de contar con talento extranjero y de su capacidad para recibirlo en condiciones satisfactorias, sin que ello vaya en desmedro de los habitantes de la nación receptora. La integración de los inmigrantes es un requisito para que la sociedad anfitriona pueda obtener un efectivo beneficio de la valiosa contribución de estas personas.

(213) Geronimi, E., L. Cachón y E. Texido, "Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos", *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, No. 66, Ginebra, marzo de 2004.

Las políticas de reclutamiento laboral deben contener información apropiada para la planificación del flujo de migrantes y del mercado laboral. Esto se puede lograr por medio de investigación especializada y de servicios de consultoría de múltiples agentes del Gobierno, las Asociaciones de Empleados, los Sindicatos y la comunidad organizada de cada país. Estos consultores también pueden contribuir a una cultura de comprensión sobre la necesidad de que la migración laboral se lleve a cabo en un marco de pleno respeto de los derechos humanos y conciliando adecuadamente los intereses de todas las partes involucradas.



# IV. CUARTA PARTE

## MESA DE TRABAJO 3:

### GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

#### *I Políticas y Programas*

#### POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN

#### MÉXICO FRENTE AL FENÓMENO MIGRATORIO

**Lauro López Sánchez**

Subsecretario de Población, Migración y

Asuntos Religiosos

Secretaría de Gobernación

México

*Ponente*



Distinguidos miembros de la Mesa;

Señoras y señores,

Antes de iniciar, deseo reconocer, en lo personal y a nombre de mi gobierno, la capacidad de convocatoria y el impecable trabajo de organización de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Fundación Carolina de España, para la realización de este importante Encuentro.

Estoy cierto que de este ejercicio obtendremos importantes aportaciones que contribuirán a enriquecer el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo que sostendremos en el marco de la 61 Asamblea General de las Naciones Unidas, a celebrarse en Nueva York, en septiembre próximo.

En el tiempo asignado, aspiro a compartir con ustedes la visión de Estado que los mexicanos nos hemos planteado para atender integralmente el fenómeno migratorio.

#### 1. Del Perfil Migratorio de México

México es país de origen, de tránsito y de destino de migrantes.

En lo que se ha identificado como las entradas documentadas, sólo en 2005, el territorio mexicano recibió a cerca de 20 millones de visitantes.

Por nuestra frontera norte, la más transitada del mundo, se realiza un promedio diario de más 1 millón de cruces de personas, lo que implica casi 400 millones de cruces transfronterizos anuales. Por su parte, en la frontera sur se registra un promedio anual de cerca de 1.5 millones de cruces.

En lo que corresponde a la migración que puede ser identificada como indocumentada, permítanme ser enfático y compartir con ustedes algunas cifras contundentes.

En primer término, se pueden agrupar dos cifras como el flujo migratorio hacia el norte. Se estima que sólo en 2005, 1 millón 200 mil mexicanos intentaron internarse a territorio estadounidense. Además, otros 100 mil centroamericanos lograron atravesar el territorio de México en su intento por llegar a nuestra frontera norte, lo cual hace un total estimado de un millón 300 mil migrantes.

Por otra parte, en el marco del flujo de repatriación hacia el sur, el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos ha reconocido que, durante el año fiscal 2005, 850 mil mexicanos y casi 100 mil centroamericanos fueron repatriados por las autoridades migratorias estadounidenses.

Además, en 2005, la autoridad mexicana repatrió a casi un cuarto de millón de migrantes, mayoritariamente de origen centroamericano, lo que hace un total estimado de repatriación norte-sur de 1 millón 200 mil migrantes.

En este esquema, en los últimos cuatro años México ha transferido de forma permanente a los Estados Unidos la mano de obra y el talento de un promedio de 350 mil nacionales por año.

Estimo, con ese motivo, que la experiencia mexicana tiene mucho que aportar al debate migratorio internacional y, desde luego, mucho de qué enriquecerse a partir de la calidad del diálogo que se adelanta en las Naciones Unidas y, en especial, en este Encuentro Iberoamericano.

## 2. Hacia una política integral y de Estado

El fenómeno migratorio es un asunto que compete a todos, por lo que debe ser considerado desde un enfoque integral, coherente y de largo plazo, que tome en cuenta sobre todo su dimensión humana y social, así como la diversidad de sus causas y efectos, tanto en los países de origen como en los de destino.

De ahí el exhorto permanente de México a todos los Estados para desarrollar y aplicar leyes y políticas públicas que garanticen el pleno respeto de la dignidad y los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su condición migratoria.

México respalda plenamente la consolidación de un discurso y una plataforma conceptual coherente en el ámbito de la migración y, en consecuencia, en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

Con esta responsabilidad, México ha puesto en marcha programas sociales, económicos y políticos que ya se han arraigado entre los mexicanos para apoyar a los migrantes y para garantizar sus derechos. Además, ha promovido y adoptado acuerdos bilaterales y multilaterales para proteger y preservar los derechos de todos los migrantes y sus familias.

Con ese mismo objetivo, en México se realizó recientemente una consulta nacional que involucró a legisladores, académicos, organizaciones de la sociedad civil y, desde luego, al gobierno federal, cuyos resultados se describen en el documento **"México frente al Fenómeno Migratorio"**<sup>(214)</sup>, que refleja claramente la posición de mi país sobre el tema, el cual me he permitido distribuir entre los miembros de esta Mesa.

Este documento fue puesto a la consideración de la opinión pública en octubre de 2005 y deberá recibir aún el escrutinio y, en su caso, el respaldo de otros sectores de la sociedad mexicana, con la aspiración de contribuir a consolidar una política migratoria integral, coherente y de Estado.

Es con ese mismo ánimo que deseo compartir este documento con ustedes.

Como se puede advertir, el documento menciona principios para guiar los cursos de acción tanto del gobierno como de la sociedad mexicana en su conjunto, de los cuales deseo destacar los siguientes:

*Las implicaciones internacionales que para México presenta este fenómeno requieren de acciones y compromisos con el exterior -en particular con las regiones y los países vecinos- que, en el marco de la cooperación internacional, deben guiarse bajo el principio de responsabilidad compartida.*

*Al desarrollar y aplicar sus leyes y políticas migratorias, México debe hacerlo con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como con respeto al derecho de refugio y asilo y en apego a los instrumentos internacionales en esta materia.*

Uno de los apartados incluye, como se puede también advertir, una posición muy puntual sobre una eventual reforma migratoria en el Congreso de Estados Unidos, lo cual se explica por el entendimiento que aspiramos construir para hacer frente al complejo fenómeno migratorio México-Estados Unidos, que todos ustedes bien conocen.

Igualmente, con voluntad y coherencia política, se realizó durante el año 2005, una consulta nacional dirigida a identificar las bases **"Hacia una Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México"**<sup>(215)</sup>, documento que también está disponible en esta sala.

La aspiración es construir una plataforma integral y de Estado que, con el concurso de la sociedad mexicana, pero también de la comunidad internacional, pueda ser ejemplo de coherencia política en el ámbito migratorio.

## 3. Comentarios finales

Apreciables amigos,

El Siglo XXI está y estará marcado por el signo de las migraciones. En esta ruta, la globalización se erige como un aliado y contribuye a debilitar muchos de los obstáculos que, en el pasado, se interponían a la migración.

Nuestros países han puesto en marcha políticas responsables, prudentes y pertinentes para aprovechar las oportunidades de la globalidad eliminando, entre otras, las barreras a la libre circulación de capitales y mercancías.

<sup>(214)</sup> Este documento se encuentra disponible en la página de Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores ([www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)) en el siguiente vínculo electrónico:

<http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf>

<sup>(215)</sup> Este documento se encuentra disponible en la página de Internet del Instituto Nacional de Migración ([www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx)) en el siguiente vínculo electrónico:

[http://www.inami.gob.mx/paginas/foros/tercerforo/Prop\\_Pol\\_Mig\\_Int\\_Front\\_Sur\\_Final.pdf](http://www.inami.gob.mx/paginas/foros/tercerforo/Prop_Pol_Mig_Int_Front_Sur_Final.pdf)



Con esa misma claridad de propósito es indispensable eliminar políticas represivas y discriminatorias que impiden, agravan o violentan la movilidad y los derechos de los trabajadores migratorios.

Ha sido notorio que aún con políticas restrictivas y de disuasión, los flujos migratorios se han mantenido o incrementado en los países receptores, lo cual continuará ocurriendo, al menos, en los próximos tres lustros. Lo que sí se ha logrado con tales políticas restrictivas es un incremento de la migración indocumentada y de los costos y de los riesgos asociados al proceso.

Como se sabe, una parte importante de la migración de México tiene prolongada tradición histórica y raíces estructurales. En ese segmento del complejo sistema migratorio de México subyacen las fuerzas que han contribuido a su construcción y que obedecen a la dinámica del mercado y a redes sociales y familiares que refuerzan e impulsan la migración hacia los Estados Unidos.

El flujo de migrantes mexicanos ha adquirido una dinámica creciente y alcanzado escalas inéditas. México es el país con más migrantes en Estados Unidos, distribuidos en casi todo el territorio estadounidense.

Hoy se estima que de los 11.2 millones de indocumentados que residen en los Estados Unidos, 6.2 millones son mexicanos.

México enfrenta además el desafío de un crecimiento constante de transmigrantes que cruzan el territorio nacional, mayoritariamente de forma indocumentada, con destino hacia los Estados Unidos<sup>(216)</sup>.

De ahí que México promueva también un enfoque regional para hacer frente al fenómeno migratorio, que considere la perspectiva de los países involucrados.

México promueve la regularización de los mexicanos indocumentados que viven en los Estados Unidos y un programa amplio y coordinado de trabajadores temporales.

Con coherencia y responsabilidad, México ha puesto en marcha un programa ambicioso de regularización migratoria que ha beneficiado a 15 mil migrantes en los últimos cinco años, muchos de ellos procedentes de los países centroamericanos. Además, recibe anualmente un promedio de 40 mil trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos.

México asume compromisos y acciones concretas para desarrollar y ofrecer más y mejores oportunidades en las zonas del territorio nacional con mayor intensidad migratoria, así como para fortalecer la seguridad de la frontera compartida con los Estados Unidos y para combatir frontalmente el tráfico de personas.

Este último, el tráfico de personas, es un tema relevante que nuestros países deben poner en perspectiva para hacerle frente de forma coordinada. Sólo en el año 2005 fueron procesados en México 1036 traficantes de personas, al amparo de un renovado esquema de coordinación y colaboración con las autoridades estadounidenses.

Una plataforma coherente en las políticas migratorias es tan exigible a los gobiernos en el ámbito interno, como también en sus entendimientos bilaterales, subregionales, regionales y multilaterales.

Es el caso, desde luego, del objetivo de lograr la adhesión universal a la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

Debemos fortalecer la cooperación internacional, en un marco de corresponsabilidad, con esquemas que permitan una migración legal, ordenada y segura, así como a través de mecanismos y diálogo encaminados a garantizar el respeto fundamental de los derechos humanos de los migrantes, la dignidad humana y la no discriminación, independientemente de su situación migratoria.

Las Naciones Unidas están llamadas a desempeñar una responsabilidad central en la difícil tarea de atender la migración internacional con una perspectiva integral y multidimensional.

Con probada vocación multilateralista, México ha buscado profundizar la cooperación internacional para construir consensos que permitan enfrentar mejor los retos y aprovechar las oportunidades que plantea la migración internacional.

De ahí el compromiso de México para identificar nuevas fórmulas y mecanismos imaginativos de cooperación internacional que apoyen los esfuerzos nacionales destinados a enfrentar y aprovechar, de forma coherente e integral, el fenómeno migratorio.

<sup>(216)</sup> La publicación distribuida durante el Encuentro Iberoamericano titulada "Migración México-Estados Unidos, Panorama Regional y Estatal", está disponible en la página de Internet del Consejo Nacional de Población CONAPO ([www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)) en el siguiente vínculo electrónico:

[http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra2006\\_01/migracion.htm](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra2006_01/migracion.htm)



## ENTRADAS DE NO INMIGRANTES A MÉXICO

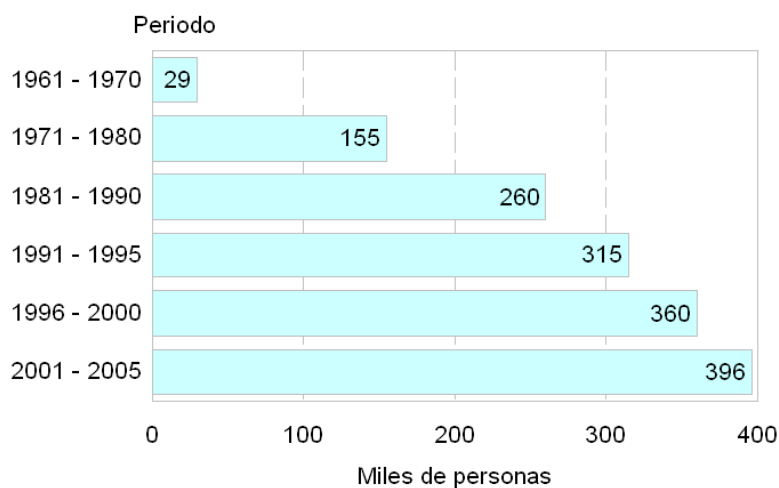
| ENTRADA DE NO INMIGRANTES DOCUMENTADOS<br>(PERSONAS) |                    |                    |                   |
|--|--------------------|--------------------|-------------------|
| DESCRIPCION  | 2004               | 2005               | ENE -MAYO<br>2006 |
| <b>Turistas</b>                                      | 8' 770,686         | 9' 685,806         | <b>4' 344,353</b> |
| <b>Visitantes locales marítimos</b>                  | 8' 746,906         | 8' 953,915         | <b>4' 111,115</b> |
| <b>Personas de negocios y<br/>consejeros</b>         | 413,619            | 461,067            | <b>213,988</b>    |
| <b>Trabajadores temporales<br/>agrícolas</b>         | 41,894             | 45,518             | <b>19,129</b>     |
| <b>Transmigrantes</b>                                | 114,167            | 87,219             | <b>41,270</b>     |
| <b>Visitantes locales<br/>fronterizos</b>            | 1' 234,248         | 1' 173,459         | <b>437,370</b>    |
| <b>Otros</b>   | 224,374            | 248,054            | <b>112,854</b>    |
| <b>TOTAL</b>   | <b>19' 545,894</b> | <b>20' 655,038</b> | <b>9' 280,079</b> |

**No Inmigrantes:**  
Son los extranjeros  
que con permiso de  
la Secretaría de  
Gobernación se  
internan a México  
temporalmente.

Fuente: Instituto Nacional de Migración

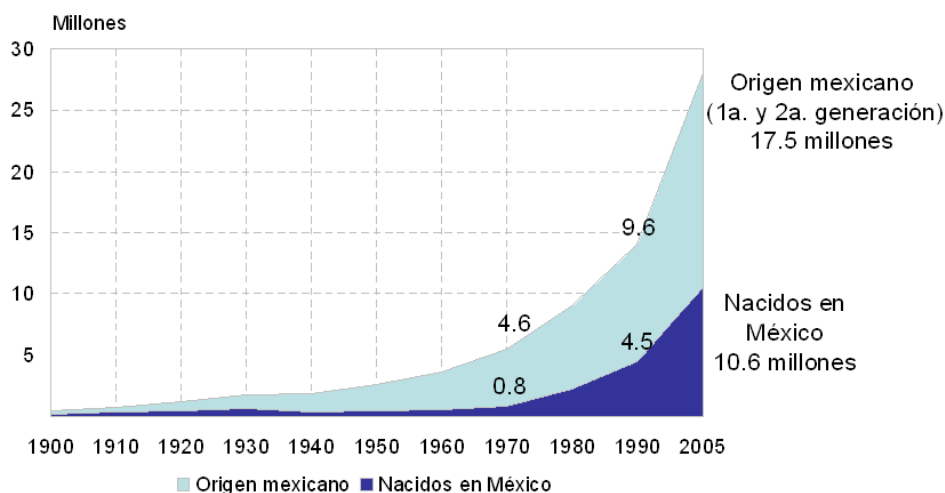


### PÉRDIDA NETA ANUAL DE POBLACIÓN POR MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS POR PERIODO, 1961-2005



Fuente: 1961 a 1995: Commission on Immigration Reform-USA y SRE-México, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, 1997; de 1996 a 2005: Estimaciones de CONAPO, *Proyecciones de Población 2000-2050*, 2002.

## POBLACIÓN DE ORIGEN MEXICANO Y NACIDA EN MÉXICO RESIDENTE EN ESTADOS UNIDOS, 1900-2005



Notas: **Primera generación en Estados Unidos:** Población residente en la unión americana, no nacida en México con alguno de los padres nativo de nuestro país.

**Segunda generación o más, en Estados Unidos:** Población residente en Estados Unidos, no nacida en México y cuyos padres tampoco nacieron en nuestro país, pero se declaran de origen mexicano (México-americanos, chicanos o mexicanos).

Fuente: De 1900 a 1990: Elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992. Cifra de 2005: Estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la institución y U. S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, suplemento de marzo, 2005.

## INDOCUMENTADOS: POBLACIÓN NACIDA EN MÉXICO Y RESTO DE INMIGRANTES DEL MUNDO, RESIDENTES EN ESTADOS UNIDOS, 2005

|                                     | Total<br>(CPS marzo,<br>2005)<br>(millones de | Indocumentados<br>(PHC, 2005) <sup>1</sup><br>(millones de<br>personas) | Distribución<br>porcentual | Proporción<br>que representa<br>respecto del<br>total de |
|-------------------------------------|---|---|----------------------------|--|
| <b>Estimación de marzo de 2005</b>  |   |   |                            |  |
| Total de inmigrantes                | 37.3  | 11.2  | 100.0                      | 30.0   |
| México                              | 11.0  | 6.2   | 55.4                       | 56.4   |
| Resto del mundo                     | 26.3  | 5.0   | 44.6                       | 19.0   |
| Total de inmigrantes no autorizados | 37.3  | 11.2  | 100.0                      | 30.0   |
| México                              | 11.0  | 6.2   | 55.4                       | 56.2   |
| América Central                     | 2.7   | 1.4   | 12.5                       | 51.6   |
| Caribe                              | 3.2   | 0.4   | 3.6                        | 12.3   |
| Resto de América                    | 2.3   | 0.7   | 6.3                        | 30.0   |
| Unión Europea y Canadá              | 4.6   | 0.6   | 5.4                        | 12.9   |
| Asia                                | 9.6   | 1.5   | 13.4                       | 15.6   |
| Resto del mundo                     | 3.8   | 0.4   | 3.6                        | 10.6   |

<sup>1</sup> Pew Hispanic Center, Jeffrey S. Passel. Estimación basada en *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2005 (reporte 61).

Fuente:

Estimaciones de CONAPO con base en Buró de Censos, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2005 y Pew Hispanic Center, Jeffrey S. Passel (reporte 61 y 15).

## PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

|  | AÑOS  |  |  |
|--|---|--|--|
|  | 2000  | 2001   | 2004   |
| <b>Vigencia:</b>                           | 9 meses<br>Del 1º de febrero al 31 de julio de 2000, ampliada al 31 de octubre del mismo año. | 8 meses<br>Del 1º de marzo al 31 de agosto de 2001, ampliada al 31 de octubre del mismo año. | 12 meses<br>Del 1º de enero al 31 de julio de 2004, ampliada al 31 de diciembre del mismo año. |
| <b>Solicitudes recibidas</b>               | 7 782   | 6 498  | 4 396  |
| <b>Extranjeros regularizados:</b>          | 6 565   | 4 798  | 3 088  |
| <b>Porcentaje de regularización</b>        | 84%   | 74%  | 70%  |
| <b>Principales nacionalidades</b>          | 1. Guatemala  | 1. Guatemala   | 1. Guatemala   |
|  | 2. Salvadoreña  | 2. Hondureña   | 2. Honduras  |
|  | 3. Hondureña  | 3. Salvadoreña   | 3. El Salvador   |
|  | 4. Estadounidense   | 4. Estadounidense  | 4. Colombia  |
|  | 5. Nicaragüense   | 5. Colombiana  | 5. Cuba  |
|  | 6. Colombiana   | 6. Nicaragüense  | 6. Nicaragua   |
| <b>Principales Delegaciones Regionales</b> | 1. Chiapas  | 1. Chiapas   | 1. Chiapas   |
|  | 2. Baja California  | 2. Distrito Federal  | 2. Distrito Federal  |
|  | 3. Distrito Federal   | 3. Tamaulipas  | 3. Baja California   |
|  | 4. Jalisco  | 4. Quintana Roo  | 4. Tamaulipas  |
|  | 5. Quintana Roo   | 5. Jalisco   | 5. Jalisco   |
|  | 6. Tamaulipas   | 6. Baja California   | 6. Quintana Roo  |

*Nota: El Programa de Regularización Migratoria 2006 dio inicio el 1 de septiembre de 2005 y concluye el 31 de octubre de 2006, en beneficio de todos los migrantes que hayan ingresado a territorio mexicano antes del 1 de enero de 2005 y se encuentren de manera irregular.*





## IV. CUARTA PARTE

### MESA DE TRABAJO 3:

#### GOVERNABILIDAD MIGRATORIA

#### *I Políticas y Programas*

#### POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN

##### UNA EXPERIENCIA ARGENTINA PARA AMÉRICA DEL SUR: PLAN PATRIA GRANDE

Ricardo. E. Rodríguez

Director Nacional de Migraciones

Ministerio del Interior

República Argentina

*Ponente*



Para la República Argentina las migraciones tienen un verdadero carácter fundacional.

Como en las historias de las personas, en las de los países existen hechos decisivos sin los cuales resulta imposible comprender su presente. Para Argentina uno de esos factores determinantes ha sido la inmigración.

Haciendo referencia a la numerosa migración europea que Argentina recibió a principios del siglo pasado, solía decirse que los argentinos descendemos de los barcos. Esta afirmación, inducida, llevó a algunos gobernantes y a parte de los sectores, presuntamente intelectuales, al injusto error de obviar a las migraciones que recibimos de Sudamérica, fundamentalmente de países limítrofes; las cuales en forma silenciosa pero constante han contribuido en el pasado y contribuyen en el presente a la conformación de la sociedad Argentina.

Pero para el resto de la sociedad, la percepción era otra, los inmigrantes eran sus iguales, sufrían nacionales y extranjeros las mismas penurias.

Lo cierto es que muchos de los avances intelectuales en el arte, en las ciencias y en el derecho fueron generados por los recién llegados. Las organizaciones gremiales, la legislación previsional y laboral abrevó en las fuentes intelectuales y las experiencias de los recién llegados.

Entre fines del siglo XIX principios del XX Argentina recibió una de las oleadas migratorias más importantes del mundo. Desde 1857 y hasta 1920 fue el segundo país en América que más inmigrantes recibió, sólo superada por Estados Unidos.

Allá por el 1914 el porcentaje de la población argentina que había nacido en el extranjero ascendía al 30 %.

El país creció de forma notable gracias al aporte de la inmigración, en 1869, año del primer censo poblacional, la Argentina contaba con 1.737.676 habitantes, y para 1914 ya tenía una población cercana a los 8.000.000, es decir en 45 años había multiplicado por 4,5 su cantidad de habitantes.

Emilio Daireaux, abogado de la Corte de París y Doctor en Leyes de la Universidad de Buenos Aires, por el 1900 en su obra "Vida y Costumbres en el Plata" afirmaba "En América nadie es extranjero, los bienes, los derechos individuales y reales de los extranjeros están garantizados, a la par que los de los nacionales, por la Constitución y las leyes."

En ese contexto cuando a principios del siglo los migrantes europeos llegaban al Puerto de Buenos Aires, encontraban abiertas las puertas del Hotel del Inmigrante. Ese imponente edificio, hoy monumento histórico, había sido construido por el Gobierno exclusivamente para dar alojamiento, comida y orientación laboral a los migrantes que huían de Europa, corridos por la guerra y la hambruna. Ellos necesitaban de un lugar donde vivir, trabajar y progresar y Argentina estaba dispuesta a cubrir esas expectativas.

Los migrantes, ya sea bajados de los barcos o cruzando fronteras terrestres contribuyeron, en ese entonces, al salto inicial de Argentina hacia su crecimiento demográfico y su despegue económico.

Llegando a mitad del siglo pasado las migraciones europeas disminuyeron, por esa circunstancia las provenientes de países

límitrofes, si bien continuaban con un volumen constante, cobraron mayor notoriedad y como hecho novedoso comienzan a registrarse flujos de migraciones asiáticas.

La inmensa mayoría de los migrantes que recibíamos llegaban a nuestra tierra con una honesta intención de arraigo, sin embargo el autoritarismo y la necesidad de algunos sectores internos llevaron a sostener que Argentina no necesitaba de los migrantes y que estos eran la causal de algunos de los males que nos aquejaban como el desempleo y la inseguridad.

La dictadura militar, bajo la deleznable excusa de lo que dio en llamarse "doctrina de seguridad nacional" pretendió imponer una política migratoria restrictiva al amparo de la Ley 22.439 dictada en 1981 en pleno proceso militar. Las medidas implementadas resultaban tan incompatible con la realidad argentina que terminaron generando un enorme volumen de extranjeros irregulares.

Las últimas décadas del siglo XX encuentran a la República Argentina carente de política migratoria. Pasábamos alternativamente y de forma espasmódica de amplias amnistías a medidas restrictivas. Ni las unas ni las otras traían la solución buscada para la irregularidad migratoria. Las amnistías eran parches coyunturales que solucionaban la situación de quienes estaban en ese momento en el territorio, pero cuando se agotaba la vigencia de la misma se volvía a generar irregularidad. Las medidas restrictivas generaban verdaderos bolsones de extranjeros que encontrándose en nuestro territorio, en la mayoría de los casos trabajando y con hijos concurriendo a la escuela, no podían acceder a un estatus migratorio legal y debían permanecer ocultos sin posibilidad de integración.

La experiencia de Argentina nos indica que las medidas restrictivas no aportan soluciones. No la aportaron en nuestro país y lo que observamos respecto de otros países es que la construcción de muros ya sean de piedras o legales solo generan irregularidad, pérdidas de vidas humanas y hacen más lucrativa la tarea de los traficantes.

También nos enseña que países tradicionalmente receptores de migrantes pueden, en determinadas circunstancias, transformarse en emisores.

Bajo la actual gestión gubernamental Argentina ha dado un giro diametral en la materia.

Hoy los funcionarios responsables de la temática migratoria en la República Argentina hemos tomado conciencia que las sociedades aspiran a una democratización creciente de las relaciones humanas, a un cambio de las hipótesis de conflicto por las de cooperación y advierten que la integración de los países en bloque puede resultar una herramienta eficaz para responder a la globalización.

Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la

dimensión ética del respeto por los derechos humanos.

Desde lo ético estamos convencidos que Argentina debe volver a su política migratoria amplia. Desde lo material entendemos que ello conllevará innumerables ventajas.

La legalidad constituye la base de toda sociedad democrática y es la única forma de que el extranjero logre su integración plena a la comunidad de recepción. Por ello es esencial que los gobiernos arbitremos mecanismos para evitar que los migrantes se vean obligados a ser irregulares, o a caer en manos de inescrupulosos traficantes.

Estos mecanismos deben basarse en el conocimiento y la utilización de los antecedentes preexistentes así como la aceptación de la realidad. Obviar este punto puede llevar a fundamentar políticas migratorias partiendo de preconceptos prejuiciosos y carentes de objetividad.

La Ley 25.871 Ley de Migraciones de la República Argentina promulgada a comienzos de 2004 constituye el andamiaje legal de nuestra nueva política migratoria.

Esta nueva ley contempla altos estándares de protección de los derechos de las personas migrantes y es la base de la implementación de políticas públicas que buscan integrarlo a la sociedad. Prevé, entre otras medidas, que en la República Argentina todos los extranjeros tienen derecho a la salud y a la educación, aún aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular. Asimismo el Estado garantiza el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges e hijos, entendiendo que la familia es un ámbito de contención necesario e importante para todo migrante.

Se trata de una norma que basada en nuestra realidad histórica, geográfica, económica regional y reconociendo nuestra tradición de país receptor de migrantes, crea los mecanismos que posibilitan que los migrantes accedan a la regularidad migratoria.

Parte importante de la realidad de nuestro país es el MERCOSUR y sus Estados Asociados. Proceso Regional que hoy comprende a Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Argentina como miembros plenos y a Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia como Estados Asociados.

Cuando el 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción creando el Mercado Común del Sur, se dio inicio a un proceso de regionalización que surge como un mecanismo lógico de posicionamiento frente a un mundo globalizado.

El MERCOSUR es la respuesta razonada y a la vez visceral de una nueva "América Morena" que se erige ante el mundo y reclama el espacio que le corresponde, es el resultado de la geografía potenciada por una historia común.

Este proceso regional, que nace con una visión arancelaria, hoy ha superado esa expectativa comercial y busca un objetivo mayor aspira a lograr el bienestar de los pueblos y toma al hombre

en su dimensión de "ser humano" de forma integral y no exclusivamente como actores de procesos económicos.

Bajo esa óptica se creó en 1996 la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, destinada a trabajar en la adopción de medidas consensuadas en la materia propia de las competencias de esa cartera de Estado, identificándose dos grandes temas: Migraciones y Seguridad.

En ambos temas, como fruto del trabajo conjunto de los países que integramos el bloque, se han logrado avances hacia políticas que se fundamentan en el necesario respeto de los derechos del hombre y en la búsqueda del bienestar de la población.

La Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados se ha convertido en el espacio donde los gobiernos democráticos de los países que conformamos el bloque abordamos el tema migratorio como parte del proceso regional. En la Declaración de Principios Migratorios del MERCOSUR, que suscribimos el 17 de mayo de 2004, hablamos del reconocimiento a los migrantes por su importante aporte a la formación de nuestros Estados, manifestamos que resulta prioritario para nuestros gobiernos el respeto de sus derechos, rechazamos las expulsiones masivas, afirmamos que la irregularidad migratoria no es una conducta punible desde el derecho penal y reclamamos que en otras regiones del mundo se dé a nuestros ciudadanos el mismo tratamiento que nosotros brindamos a los suyos.

No es un dato menor que las afirmaciones vertidas en el párrafo anterior hayan surgido de los Ministros de Interior de la región, quienes también tienen bajo su competencia los temas relacionados con la seguridad. Cuando en otras regiones del mundo las puertas se cierran a las migraciones bajo la excusa de la delincuencia y el terrorismo, en el MERCOSUR hemos demostrado contar con la madurez suficiente para enfrentar el desafío de la seguridad aceptando las falencias internas y sin trasladar las culpas a los migrantes.

Hoy cuando se habla de una "buena práctica migratoria", creemos que no puede dejarse de analizar lo hecho por el MERCOSUR, sobre la materia y bajo la premisa fundamental del respeto a los derechos humanos, sin distinción de credo, nacionalidad o raza.

Un hito en la historia de la integración del Mercado Común del Sur fue la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados, hoy en proceso de internalización por los países del bloque, por el cual se posibilita que aquel que haya nacido en un país del bloque pueda obtener una residencia regular en otro país del bloque, mediante un trámite basado exclusivamente en la nacionalidad del peticionante y su carencia de antecedentes penales.

Argentina entiende que ese es el camino. Por ello sin esperar que la norma entrara en vigencia en el bloque y sin exigir reciprocidad ha puesto en marcha el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria al cual la sapiencia de nuestro pueblo ha simplificado en un título sumamente significativo para el sentir

nacional "Patria Grande".

El llamado "Programa Patria Grande" ha permitido que en el período computado desde el 17 de abril de este año, fecha en que entró en vigencia, al 10 de julio próximo pasado, la regularización migratoria de 184.351 extranjeros que se encontraban residiendo en Capital Federal y Gran Buenos Aires, se estima que en el transcurso de los próximos meses con la extensión del programa a la totalidad del territorio la cifra ascenderá a los 700.000.

El programa tiene como pilar fundamental la intervención directa en la toma de las inscripciones a tres organismos sociales, las provincias, los municipios y las organizaciones sociales quienes los remiten a la Dirección Nacional de Migraciones.

Hoy interactúan con el gobierno 98 bocas de tomas de datos directamente en contacto con el inmigrante.

Es de destacar que para que ello sucediera fue necesario una convocatoria gubernamental y la respuesta colaborativa de la Iglesia, sindicatos, organizaciones representativas de los inmigrantes y ONG nacionales que dejaron de actuar como meros denunciantes o defensores de los derechos de los inmigrantes para pasar a ser actores fundamentales del proceso.

Sin la intervención de las instituciones mencionadas en el párrafo anterior la Dirección Nacional de Migraciones no hubiera podido legalizar en 60 días a las 184.351 personas ya regularizadas bajo el Programa Patria Grande, hubiera necesitado aproximadamente 667 días.

Es dable señalar que el Programa Patria Grande no es una amnistía, no tiene una vigencia acotada, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en más, para los nacionales MERCOSUR que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro. Otorgando incluso la posibilidad de hacer la tramitación en nuestros consulados del país de origen del peticionante e ingresar al territorio argentino ya con su residencia acordada.

Para obtener el beneficio el solicitante sólo debe acreditar ser nacional de un país integrante del MERCOSUR y Estados Asociados y carecer de antecedentes penales, como contrapartida recibe una residencia temporaria de dos años transcurridos los cuales obtiene la residencia permanente.

Cabe destacar que la implementación del Patria Grande en la República Argentina fue motivo de felicitación y adhesión de los otros países que componen el MERCOSUR y Estados Asociados mediante de una declaración suscrita a tal efecto en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior del bloque manifestando el compromiso de aplicar mecanismos similares.

En algunos párrafos anteriores nos referíamos a la necesidad que la política migratoria responda a la realidad y no a preconcep- tos. Sobre este punto es bueno hacer una referencia al tema del desempleo y la incidencia de los extranjeros.

Cuando desde la nueva política migratoria argentina se comenzó con el objetivo de regularizar a los indocumentados, muchas voces se alzaron advirtiendo que ese tipo de medidas acrecentaría el ya preocupante desempleo. La tasa de desempleo en el tercer trimestre de 2003 era del 16,3%. Entre 1992 y 2003 habían obtenido residencia legal en Argentina 156.000 extranjeros, es decir aproximadamente 13.000 por año.

Desde que el desempleo había estallado como problema a mediados de las década del 90, la culpable natural era la falta de restricciones adecuadas en la política migratoria. La ecuación "inmigrante igual a culpable de desempleo" era sostenida pese a estudios que mostraban que los cómputos relacionados con los extranjeros tenían una incidencia menor de medio punto en la tasa de desocupación.

Ahora bien entre 2003 y lo que va del 2006 como resultado de la nueva política migratoria, han obtenido residencia legal en Argentina aproximadamente 334.300 extranjeros. Por su lado de acuerdo a la información elaborada por el organismo oficial de estadísticas -INDEC- en el segundo trimestre de 2006 el desempleo disminuyó al 10.4%

El contraste con la ecuación señalada se hace evidente; el crecimiento económico y el aumento del empleo están relacionados con los aciertos de las políticas económicas, más que con la reducción de los flujos de migrantes.

Otro dato de la realidad y esta vez relacionado con el tema de la seguridad. Saber que existe en el territorio un número de extranjeros desconociendo su identidad resulta en relación a la inseguridad más preocupante que permitir su regularización migratoria.

Efectivamente si se permite regularizar al migrante, mediante un trámite sencillo que exija la presentación de carencia de antecedentes, se transparentará su presencia en territorio y se los identificará, el individuo recuperará su identidad y en la eventualidad de una posible comisión de delito podrá ser localizado y deportarlo si así correspondiera.

Para finalizar algunas reflexiones sobre las migraciones en general.

La migración es un fenómeno natural y tan antiguo como la humanidad sin embargo en un escenario mundial de fuerte interdependencia, donde los capitales se mueven con libertad, paradójicamente se discute hoy más que nunca el derecho a migrar.

Países que hasta hace pocos años eran generadores de grandes flujos de migrantes se han convertido en receptores de los mismos. Naciones que tradicionalmente recibieron inmigrantes hoy ven emigrar a sus nacionales. Estados que basaron su desarrollo en la mano de obra extranjera hoy la considera indeseable.

El hecho de que el hombre busque una mejor condición de vida, no debería ser reprochable y mucho menos penalizado. Si resulta motivo de reproche que la sociedad internacional en su conjunto no pueda dar soluciones al tema.

Los Estados involucrados en la materia debemos trabajar los mecanismos de cooperación técnica y económica, no como expresiones de deseo sino como hechos concretos.

Espacios como este Encuentro Iberoamericano Sobre Migración y Desarrollo resultan óptimos a tal efecto.





Mesa de Trabajo 3: *Gobernabilidad Migratoria. I Políticas y Programas*







## IV. CUARTA PARTE

### MESA DE TRABAJO 3:

#### GOVERNABILIDAD MIGRATORIA

#### *I Políticas y Programas*

### POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN

#### POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN E INTEGRACIÓN: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

**Estrella Rodríguez Pardo**

Directora General de Integración de los Inmigrantes  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

España  
*Ponente*



Las migraciones internacionales son un elemento político y social de primera magnitud y aunque es un fenómeno que siempre ha acompañado a la humanidad lo que le convierte en tema relevante y estratégico en estos momentos es el contexto de globalización económica y financiera en el que estamos inmersos.

El impacto de esta nueva globalización es mucho más complejo en la medida en que, además de los riesgos sociales inherentes, están apareciendo complejos riesgos globales: el deterioro del medio ambiente, la colonización cultural, la expansión del sida, etc. que hacen del hombre un sujeto inseguro, conectado, como ser social, a una gran comunidad virtual.

Todo este proceso agudiza una enorme paradoja; por un lado, la conformación acelerada de un mercado global crecientemente integrado y, por otro, la continuidad del estado-nación como marco de gestión, de ejercicio de la soberanía y del poder político. Y como revela la experiencia de las últimas décadas, no parece fácil gobernar un sistema internacional y un mercado integrado a partir de instancias fragmentadas de gobernación y de soberanía.

Además, en la realidad internacional que afrontamos ha aparecido un elemento a mi juicio fundamental: la universalización de una conciencia de lo justo a partir de un común acuerdo de los Derechos Humanos como parámetro mínimo de justicia, por encima de criterios culturales, religiosos, sociológicos o estatales.

Este fenómeno de asunción de los derechos humanos como patrimonio del individuo, permite la organización de los colectivos más débiles como actores internacionales, conscientes de que como titulares de derechos que son, pueden y deben reclamarlos. El reto es alcanzar una justicia global que permita hacer realidad la convivencia pacífica de protagonistas plurales y complejos.

Todo este contexto incide en la complejidad de las migraciones, cuyas causas son múltiples, complejas y no siempre generalizables: se producen en el contexto económico, social y político del país de origen, dependen de las estrategias de los países de destino, se ven inmersas en la globalización económica y cultural y se manifiestan con más fuerza en las zonas de fractura del sistema internacional y de la distribución de la riqueza.

Porque hoy, gracias a la globalización de las comunicaciones, cualquier individuo, puede ver cómo conviven la expresión virtual de la riqueza con las manifestaciones más lacerantes de la marginalidad.

El fenómeno de la inmigración es algo nuevo para España; hemos pasado de ser un país en vías de desarrollo y generador de emigrantes, a ser un país que ha recibido una inmigración masiva en apenas 10 años. En 1996 el número de extranjeros con tarjeta de residencia era de 538.970. En diciembre de 2003, la cifra se elevaba a 1,6 millones y los últimos datos, correspondientes a marzo de 2006, sitúan en más de 2,8 millones (36% iberoamericanos) el número de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor. Es decir, en diez años, el número de extranjeros con tarjeta de residencia se ha multiplicado por más de 5.

Hemos pasado de país de emigrantes, a destino de inmigración y además, recientemente hemos visto en Canarias, Ceuta, y Melilla, que la pobreza se acerca y empuja en nuestras fronteras, convirtiéndose en un asunto de relevancia para todos los países de la Unión Europea, que trasciende las estrictas fronteras de un país u otro y tiene su causa y origen en la enorme tragedia que vive África, en donde todos los días mueren miles de personas de hambre, enfermedades o conflictos bélicos.

La inmigración es una realidad que se presta como pocas a la demagogia política, la especulación y la truculencia mediática. Lo vemos en los países desarrollados al escuchar propuestas "de partido" sobre temas migratorios que solamente buscan la rentabilidad electoral, que a corto plazo producen el diseño de mecanismos para "blindar" las fronteras, en lugar de diseñar políticas que a medio plazo podrían permitir una ordenada integración de los inmigrantes.

Las políticas migratorias diseñadas en Europa y Estados Unidos en las últimas décadas, han provocado un doble efecto perverso. Por un lado, la aparición de los inmigrantes ilegales que ingresan en el mercado de trabajo y pasan a ser víctimas de su condición de ilegalidad con condiciones de trabajo miserables y carentes de garantías laborales y por otro la escasa visibilidad del concepto de "refugiado"

A mi modo de ver, el escenario de los últimos años se ha instalado, no solo en España sino también en otros países desarrollados, sobre el binomio del desbordamiento en lo que afecta a los controles y el colapso en cuanto a la ordenación de las llegadas legales, con los resultados por todos conocidos en forma de crecimiento exponencial de la irregularidad.

En España los instrumentos públicos para la gestión de las migraciones se han visto sobrepasados por la propia presión migratoria.

Una muestra para poner cara a lo que quiero decir es el hecho de que, una parte muy relevante (probablemente superior al millón y medio de personas), de las personas inmigrantes que residen en nuestro país, ha permanecido durante algún tiempo en la irregularidad.

En este escenario, la clave para gestionar la inmigración y la apuesta de nuestro Gobierno, descansa en una política integral que incluye el desarrollo equilibrado de cuatro elementos básicos:

- 1.-Reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración clandestina, combatiendo el crimen organizado y el tráfico de personas desde el origen
- 2.-Partiendo de la certeza de que las migraciones son fundamentalmente económicas, la vinculación de los flujos migratorios a la realidad del mercado laboral.
- 3.-El tercer elemento, una decidida apuesta por promover la integración social de los inmigrantes en nuestra sociedad.
- 4.-Y en cuarto lugar, un compromiso serio con la cooperación al desarrollo de los países de los que procede nuestra inmigración.

No voy a profundizar en el primer punto, máxime cuando no soy una experta en la materia ni es el objeto de debate de esta mesa pero es claro que bajar la guardia en la lucha contra la inmigración ilegal, una lacra que perjudica a todos y cuyo origen se sitúa en las condiciones de existencia de una parte considerable de

la humanidad, sería tanto como abdicar de nuestras responsabilidades.

Centrándome en el tema de la mesa: Regularización e Integración, me gustaría hacer dos consideraciones previas:

La primera, la vinculación de los flujos migratorios a la realidad del mercado laboral y la segunda, la integración entendida como proceso que conlleva ausencia de discriminación y desarrollo de un sentimiento de pertenencia.

Empiezo por la vinculación de los flujos a la realidad del mercado laboral, un objetivo nada fácil pero en el que debemos insistir, porque es importante lanzar un claro mensaje a los potenciales inmigrantes irregulares para que se decidan a intentarlo por vías legales y desistan de emprender una aventura incierta que puede conducirlos a la marginalidad o a la repatriación.

Esta es la filosofía que inspira el Reglamento de Extranjería aprobado en los primeros meses del Gobierno Socialista y que ha marcado un hito, tanto en la concepción de la inmigración como ámbito de importancia capital que debe ser objeto de permanente diálogo y consenso, como por su esfuerzo en priorizar la inmigración legal y sumar instrumentos para perseguir la inmigración irregular a través de la lucha contra la economía sumergida.

El Reglamento ha aportado respuestas a la realidad de la inmigración en nuestro país, básicamente a través del perfeccionamiento de los tres grandes sistemas de entrada de trabajadores: el régimen general (es decir la contratación individual nominativa) el contingente y el trabajo de temporada.

Algunos de los elementos que incorpora este Reglamento son los siguientes:

- 1.-En primer lugar y como aspecto común a los tres sistemas de entrada de trabajadores, el Reglamento creó un nuevo órgano consultivo, la denominada Comisión Laboral Tripartita, formada por los agentes sociales más representativos y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- 2.-Se ha puesto en práctica un nuevo indicador para conocer si es posible la contratación de extranjeros: el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura, de ámbito provincial, instrumento que cuenta con el apoyo de empresarios y sindicatos.
- 3.-Se ha intentado que el contingente sea un instrumento más ágil y flexible que permita la contratación programada de los trabajadores que se necesitan en determinados sectores. En el contingente se incluye además un número de visados para "búsqueda de empleo" destinado a aquellos sectores donde predominan las PYMES y los empleadores individuales y, donde el contacto directo entre empleador-trabajador es un elemento clave en la decisión de contratación (como por ejemplo en servicio doméstico).

4.-Las ofertas para trabajos de temporada también han sido objeto de mejoras: así, (por ejemplo), con objeto de garantizar que cuando las ofertas de temporada agrícola salen al exterior es porque, realmente, no han podido ser ocupadas por ningún trabajador residente en el territorio nacional, éstas habrán tenido que ponerse a disposición de los Servicios Públicos de Empleo de todas las CCAA durante quince días.

5.-Por lo que respecta al régimen general (es decir, las autorizaciones iniciales de carácter nominativo) no se acepta que sirvan para la regularización encubierta de extranjeros que se hallen en España.

6.-Además, el Reglamento mantiene la fórmula del arraigo laboral, respetando la esencia de la Ley Orgánica de Extranjería pero acotando los medios de prueba que demuestran la relación laboral para la concesión de una autorización por esta vía (en este sentido sólo se admitirán las actas de inspección definitivas y las resoluciones judiciales).

7.-Un elemento esencial de todo el sistema para evitar el fraude, es que las autorizaciones de trabajo sólo entran en vigor si existe afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social.

8.-Junto con estos elementos de interés mas general, también se han realizado mejoras en el régimen de estudiantes e investigadores, de acuerdo con las Recomendaciones de la Unión Europea.

9.-Un elemento especialmente importante es que las mejoras normativas van acompañadas de instrumentos que sin duda, están contribuyendo a mejorar la gestión de la inmigración legal. Es el caso de:

- La extensión de la aplicación informática sobre los expedientes de extranjería a todos los Ministerios que intervienen en el proceso,

- La ordenación lineal de los procedimientos,

- El protagonismo que adquieren las Oficinas Únicas de Extranjeros.

En definitiva, el Reglamento pretende superar con fórmulas innovadoras e imaginativas problemas que habían carecido de la respuesta adecuada.

Además el Reglamento dio respuesta a los cientos de miles de inmigrantes que en situación irregular se encontraban en el año 2004 en España con una medida excepcional: la denominada "normalización laboral", que, si bien fue objeto de críticas por parte de alguno sectores nacionales e internacionales, ha resultado ser un modelo resolutivo, eficaz y aplicable a otros entornos.

La normalización no debe ni debió entenderse como una regularización ya que no fue incondicional para todas las situaciones ni para todas las personas:

- En primer lugar únicamente se pudieron acoger los extranjeros que hubieran legado a España seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento, y

- Solo ha sido efectiva para aquellos extranjeros que tuvieran un trabajo real, garantizando una ocupación de, al menos, seis meses (salvo las excepciones previstas con sus correspondientes condiciones para hostelería, servicio doméstico y sector agrícola).

Como novedad incorporaba un control hasta esa fecha inédito: el hecho de que para conseguir la autorización fuera necesario que el trabajador estuviera dado de alta en la Seguridad Social.

Hoy, concluida la gestión del Proceso de Normalización del 2005, hay más de medio millón de nuevos empleos legales, más de medio millón de nuevos contribuyentes y más de medio millón de nuevos trabajadores con derechos.

La normalización posibilitó legalizar una realidad, ha contribuido a recuperara aquellas contribuciones al sistema (vía impuestos y cotizaciones sociales) que no se estaban produciendo.

En relación con la tercera línea de actuación, estoy convencida que es hacia la integración hacia donde debe converger cualquier actuación en materia de inmigración.

En España, la inmigración constituye, sin duda, uno de los factores esenciales del profundo cambio que está experimentando nuestra sociedad.

La morfología de las ciudades y pueblos se ha transformado y la inestimable contribución que los inmigrantes están prestando al desarrollo económico, social y cultural, conviven también con muestras de perplejidad y hasta de desconfianza, que no es posible desconocer porque, de lo que hagamos hoy, dependerá el modo en cómo se construye la convivencia de varias generaciones.

Una primera mirada a la breve experiencia acumulada en estos años (España vive con retraso procesos que otras sociedades europeas han experimentado hace décadas) ofrece algunas consideraciones a destacar:

De un lado, en la conciencia colectiva se ha instalado la necesidad de que la llegada y permanencia de extranjeros debe ir acompañada de actuaciones públicas que faciliten su integración en la realidad social del país.

De otro lado, es también evidente que no se ha producido un debate social lo suficientemente profundo que analizara el impacto del hecho migratorio en nuestro país, la gestión de la diversidad, y que, en definitiva, sentara las bases de un consenso generalizado en cuanto al significado y alcance del concepto de integración.

Finalmente, debe añadirse que a lo largo de los últimos años, la inmigración ha sido también objeto de utilización política, de

simplificación de mensajes, de un impacto mediático que no ha favorecido en modo alguno el desarrollo de una cultura equilibrada y acorde con la realidad en torno a la inmigración en nuestro país.

En este escenario, los episodios de violencia vividos en Francia en el 2005, han despertado un indudable interés en España, sembrando también alguna inquietud al poner de manifiesto las graves consecuencias que pueden derivarse si, con el tiempo, llegan a cristalizarse bolsas de marginalidad.

No obstante, y más allá del impacto de los episodios de Francia, la promoción de una política activa de integración social es hoy en nuestro país una realidad.

Pruebas del compromiso con las políticas activas de integración lo constituye la creación en el 2004 de una unidad administrativa específica (la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el seno de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración), el respaldo, por vez primera en nuestro país, a las tareas que en materia de acogida e integración venían desempeñando las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y la voluntad de que, las distintas dimensiones que conforman la política de inmigración, sean abordadas desde la concertación política y social más extensa.

El enfoque de las estrategias de integración parte de algunas reflexiones que me gustaría apuntar:

La primera es clara: sin legalidad, no hay integración posible ya que la inmigración clandestina se convierte en un elemento que juega siempre en contra de la integración del individuo.

La bolsa de irregularidad que existía en España en el 2004, constituía un elemento que jugaba en contra de la eficacia de las políticas de integración: personas en situación de irregularidad, trabajando al margen de la legalidad, sin poder disfrutar de plenitud de los derechos y deberes ciudadanos, constituyen un polo de exclusión social. De ahí la necesidad y oportunidad del proceso de Normalización al que ya he hecho referencia.

La segunda reflexión parte de la certeza de que sin recursos no es posible promover realmente la integración.

En este sentido, en los dos últimos años se ha producido un fuerte incremento del gasto público para tareas en este ámbito.

La creación en el año 2005, en los Presupuestos Generales del Estado del "Fondo de apoyo a la acogida, integración y el refuerzo educativo de los inmigrantes", ha supuesto un salto adelante en la apuesta por la integración que no tiene precedentes, tal y como prueba el volumen de los recursos que se han destinado a este nuevo instrumento (120 y 182,4 millones de euros en sus dos primeros ejercicios, frente a los poco más de 7 millones que se dedicaban a los mismos conceptos en el año 2004).

Además, se ha incrementado de manera importante los recursos dedicados a organizaciones sociales que trabajan en tareas de integración.

La tercera reflexión tiene que ver con la concepción misma de la integración, cuyas opciones con frecuencia suelen presentarse como modelos cerrados y hasta casi antagónicos los unos con los otros.

En este sentido, y desde un cierto escepticismo ante concepciones exclusivistas, entiendo la integración como un proceso en marcha, que debe conllevar ausencia de discriminación y desarrollo de un sentimiento de pertenencia

En este proceso, la igualdad, básica para el ejercicio de la ciudadanía, constituye un elemento imprescindible para garantizar la convivencia desde el respeto a la diversidad y dentro de los límites de las reglas y valores de nuestro Estado de Derecho.

Desde esta concepción, percibimos las políticas de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, autóctonos e inmigrantes, en el acceso a las políticas y bienes colectivos.

Una de las estrategias de nuestra actuación es por tanto la universalización: es decir, la promoción del acceso de la población inmigrante a los servicios públicos de carácter general, pero siendo conscientes de que hay fases del proceso de inmigración e integración (como la acogida) o aspectos concretos de la situación de los inmigrantes que, en algunos campos, exigen intervenciones o servicios específicos.

El pasado 23 de junio el Consejo de Ministros aprobó el borrador de los que hemos denominado "Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración, 2006-2009" un proyecto en el que llevamos dos años trabajando con la colaboración de los distintos actores que tienen algo que decir en la materia: las distintas administraciones públicas, las asociaciones de inmigrantes, las asociaciones de apoyo a los inmigrantes, los sindicatos y organizaciones empresariales, el mundo académico.

En España las competencias en muchos de los ámbitos que intervienen en la integración (como son la sanidad, la educación, la vivienda, los servicios sociales...), corresponden a las administraciones autonómicas y locales.

Entonces, ¿por qué desde el Estado se ha impulsado un Plan Estratégico? Sencillamente porque es esencial contar con un marco de cooperación: la inmigración en nuestro país ha sido un fenómeno que se ha producido en muy poco tiempo y aunque hay experiencias de integración muy positivas en ayuntamientos y Comunidades Autónomas nos parecía importante empezar a diseñar una política de Estado en integración.

Por tanto es preciso poner el acento en subrayar que este Plan no se percibe como un proyecto exclusivo del Gobierno sino como marco de cooperación, en el que se inserten los esfuerzos de las administraciones y de la sociedad civil, con el objetivo de

dotar de coherencia al conjunto de actuaciones que se llevan a cabo, aunar esfuerzos y crear sinergias.

El Plan plantea retos importantes, en distintos ámbitos de actuación: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, mujer, infancia, igualdad de trato, participación, sensibilización, codesarrollo...

Retos que pueden encontrar con detalle en el Borrador del Plan disponible a través de nuestra página web en la que está abierto un proceso de consulta social.

No obstante estos retos se resumirían en:

- Reforzar los servicios públicos,
- Complementar las áreas de actuación en las que se detectan mayores necesidades, tanto de intervención, como de recursos,
- Promover la formación de profesionales en interculturalidad,
- Establecer mecanismos de transferencia de conocimientos y buenas prácticas,
- Reforzar el tercer sector
- Y, como no podía ser de otra manera, sensibilizar al conjunto de la población en la importancia de la defensa de los valores de igualdad, justicia solidaridad.

Estamos a tiempo de evitar la eclosión de tendencias y fenómenos indeseables como son la extensión de brotes racistas y xenófobos o la consolidación de guetos que constituyen siempre un espacio para la marginalidad y el conflicto.

Debemos anticiparnos a los problemas, responder con eficacia y equidad a su aparición, y debemos hacerlo ya, porque el crecimiento migratorio ha sido muy acelerado y en nuestra sociedad se seguirán produciendo cambios de manera muy intensa durante los próximos años.

Volviendo al principio de la intervención cuando hablaba de globalización como horizonte en el que nos ha tocado vivir. Lo importante no es detener la globalización sino hacerla gobernable con reglas equitativas, luchar contra las desigualdades internacionales y la proliferación de situaciones discriminatorias y aquí sin duda, la gestión de la inmigración y la integración son un reto al que cada actor político, institucional y social debemos enfrentarnos con inteligencia y solidaridad.

## PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN DEL INMIGRANTE

Lelio Mármora

Director del Instituto Nacional de Estadística (INDEC)

Argentina

*Comentarista*



Cuando se plantea la perspectiva desde donde miramos y actuamos sobre la integración de los migrantes surge como pregunta más general cuál es el acento que se pone en los diferentes actores del proceso.

En ese sentido el enfoque puede diferenciar una mayor o menor importancia a las acciones dirigidas al inmigrante o bien aquellas que tienen como objetivo al conjunto de la sociedad de acogida.

Considerando las propuestas planteadas por los expositores sobre las políticas y programas de regularización e integración del inmigrante, pueden diferenciarse dos ejes desde donde se plantean diferentes perspectivas.

Por un lado, el eje que ubica la perspectiva a partir de los actores participantes en el proceso de integración.

Por otro lado, el eje desde donde se plantean cuales son los estadios de integración que se proponen para los inmigrantes en la sociedad de acogida.

### 1. La integración, el inmigrante y la sociedad receptora

La modalidad que se adopte para la integración migratoria va a depender de las condiciones históricas y del estilo que la sociedad de recepción imponga, así como de sus criterios en cuanto al grado de inserción que esperan del inmigrante.

Este tipo de políticas ha sido de especial preocupación para los países receptores de migrantes en distintas etapas históricas. El éxito o fracaso de las mismas ha tenido y tiene un efecto de gran importancia en la estructuración socioeconómica de estos países y en su propio estilo de desarrollo.

En el espacio iberoamericano la adopción de estas políticas y programas tuvo su principal momento al producirse las migraciones masivas a fines del siglo pasado y principios de éste en algunos países americanos.

La reactivación de los grandes flujos migratorios, luego de la Segunda Guerra mundial, renueva en las políticas de migraciones internacionales la preocupación por la integración del migrante, pero dejando esta acción, en muchas ocasiones, como función de

las colectividades y asociaciones voluntarias.

No obstante, a diferentes niveles pueden observarse acciones de los tradicionales gobiernos de inmigración dirigidas a facilitar la integración.

En la década del '70 las políticas de integración del inmigrante son adoptadas por gran parte de los países receptores, frente a la evidencia de que, ante la ausencia de una intervención institucional, dicha integración no se producía (United Nations, 1982).

En los '90 y frente al incremento de las migraciones hacia Europa, países como España y Portugal establecen políticas y programas específicos dirigidos a incorporar en sus sociedades a migrantes que en este caso provenían, en una importante proporción, desde los países de América Latina.

En algunas sociedades ha predominado la concepción de la necesidad de asimilación del inmigrante borrándole todo tipo de característica propia o, en menor medida, de integrarlo respetando sus características, pero tratando que la cambie; estos programas tienden a ser relativamente compulsivos.

Cuando el esquema no es la búsqueda de una "asimilación digestiva" del inmigrante a la sociedad receptora y se admite una inserción en la cual el inmigrante mantiene y practica sus propias costumbres y hábitos, la modalidad de estos programas es más flexible.

En el primer caso, se intenta "borrar" la cultura del extranjero y asimilarlo a la cultura predominante en la sociedad receptora. Ésta es una concepción que aparece durante las migraciones masivas, donde las sociedades receptoras se sienten muchas veces amenazadas por las costumbres, hábitos y/o creencias de los extranjeros.

Desde una perspectiva general, en la inserción sociolaboral del migrante pueden distinguirse dos tipos de estrategias, tales como las llamadas acciones "positivas" y "afirmativas". La acción "afirmativa" es la desarrollada por los Estados Unidos, donde las administraciones y las empresas que reciben encargos del Estado están obligadas a contratar personal representativo de las minorías, especialmente afro-americanos e hispanoamericanos. Esta acción se encuentra bajo el control de jueces y está destinada a



restablecer la igualdad real entre los blancos y el resto de los grupos étnicos y raciales. La "acción positiva" aplicada por el Canadá y los Países Bajos está basada en la voluntad de las empresas, las que se comprometen a contratar minorías y publican sus resultados. El control se da por la presión del gobierno y de la opinión pública (Sorman, 1993).

En los casos presentados en esta mesa -tanto el de España como el de Argentina- puede observarse un equilibrio en el acento que se propone tanto con relación al inmigrante como al papel de la sociedad receptora en la integración.

Consuelo Rumi señalaba ayer que "son las sociedades más integradas las que están mejor preparadas para los desafíos del futuro". La Directora General de Integración de los Migrantes de España, Sra. Estrella Rodríguez Pardo plantea a su vez, en el marco del "Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2006-2009", por un lado la "universalización" del acceso de los inmigrantes a los servicios públicos a través de una acción proactiva del Estado, pero también la sensibilización al conjunto de la población sobre la importancia de los valores de igualdad, justicia y solidaridad. (Rodríguez Prado - 2006)

En esa línea, Rodríguez Prado expresa el rechazo tanto a la xenofobia como a los guetos de marginalidad.

La situación de los mercados de trabajo en las sociedades receptoras, las distancias culturales entre los países de origen y de destino y la propia respuesta institucional que adopten los Estados juegan un papel fundamental en esta estrategia y consecuentes políticas. La llegada de migrantes a mercados de trabajo con un incremento de los índices de desocupación -exista o no competitividad con la mano de obra nativa - produce, inevitablemente, rechazo de diferentes tipos por parte de la población local.

Temeroso de perder su trabajo o de no conseguirlo, en caso de estar desempleado, el nativo va a reaccionar con desconfianza, con recelo, con prejuicio y, a veces, con agresividad ante el extranjero que llega. No importa - como ha quedado demostrado en numerosos análisis - que el inmigrante resulte mas bien complementario o adicional a la mano de obra nativa, cuando proviene de sociedades con un nivel socioeconómico más bajo. La amenaza aparece en el imaginario colectivo, y es muy probable que el inmigrante pase a la categoría de "chivo emisario". Si a esto se le agrega el hecho de que el extranjero llega con una cultura diferente, y que además quiere mantenerla, la situación se complica.

En los mecanismos de la formación del prejuicio este último elemento va a completar la lista de elementos justificatorios del mismo. Así, el mantenimiento de hábitos y costumbres por parte del inmigrante constituiría una prueba de su "falta de interés por la integración" o bien de la "deformación cultural que va penetrando".

Si además de todo esto el extranjero defiende sus derechos a través de alguna organización voluntaria, o expresa sus ideas en algún ámbito político, su estigmatización puede ser absoluta, y puede llegar a transformarse no solo en objeto de la discriminación o segregación, sino también de la violencia (Wieviorka, 1992).

Por estas razones, la estrategia de la integración plena del inmigrante no solo debe asegurar su participación laboral, social, política y cultural, sino también el trato no discriminatorio por parte de la sociedad receptora.

En ese sentido Consuelo Rumi remarcó en su exposición que la "convivencia es cosa de todos", y por lo tanto nadie puede eludir la responsabilidad que le cabe en la "cohesión social".

El respeto por parte de los nativos con relación al extranjero constituye uno de los problemas más agudos por los que está atravesando nuestra civilización.

Cuando el objetivo es el de la reducción de distancias culturales, o bien complementar las culturas, la estrategia pasa por los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, en especial las organizaciones de migrantes, encontrando que éstas pueden ser instrumentos eficaces en esta acción.

Esta estrategia parte del presupuesto que una recuperación y consolidación de la cultura de origen del migrante constituye el mejor camino para lograr que dicha cultura se convierta en un elemento enriquecedor de la sociedad receptora.

## 2. Los estadios de integración del migrante

Un segundo eje que puede observarse en las diferentes exposiciones sobre el tema es el que marca la propuesta del estadio de integración del inmigrante que se plantea.

Estos estadios podríamos diferenciarlos en tres, en cuanto a sus objetivos:

- a) Referido a la regularización del migrante en situación irregular
- b) Con relación a la integración política ciudadana del inmigrante
- c) Con respecto a su integración cultural a la sociedad de acogida

### 2.1. La regularización del inmigrante en situación irregular

La regularización de la situación de aquellos que se encuentran en situación irregular conforma un primer paso del proceso de incorporación de estos migrantes, condición necesaria de su integración.

En las últimas décadas, son varios los países iberoamericanos que han debido recurrir a regularizaciones masivas de extranjeros en situación irregular, como una forma de ejercicio de sus políticas de migración internacionales. Estos programas pueden constatare en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Panamá, Portugal y Venezuela.

Las regularizaciones se han dado como respuesta al incremento de las migraciones ilegales, observable tanto en los países tradicionales de inmigración como en los ex países de emigración devenidos de inmigración en los últimos años (Izquierdo, 1989).

Estas medidas, consideradas como excepcionales desde el punto de vista jurídico y administrativo, no lo son tanto si las consideramos dentro de lo que se podría llamar "la lógica interna de las migraciones clandestinas". Lógica que contiene las condiciones necesarias y suficientes para que este fenómeno se produzca y desarrolle, muchas veces al margen de las intenciones que pueden tener los gobiernos al respecto.

Las condiciones necesarias pueden encontrarse, por un lado, en la creciente internacionalización del intercambio de bienes y capitales, a la cual ha ido acompañando el intercambio de fuerza de trabajo (Portes, 1977), o más precisamente en los efectos excluyentes de la globalización sobre los mercados de trabajo de los países latinoamericanos (Canales, 2000).

Por otro lado, estas condiciones están ligadas a las características desiguales en que ese intercambio se ha ido dando, lo cual ha ido incrementando la brecha entre los países centrales y los periféricos. Brecha que se traduce en diferenciales de empleo, salarios y condiciones de vida entre los países, condición necesaria para que, legal o ilegalmente, se produzcan las migraciones.

Para algunos analistas del tema, estas condiciones necesarias sólo pueden producir los procesos migratorios clandestinos si, a su vez, se dan las condiciones suficientes para que ello ocurra (Böhning, 1980).

Es decir, la existencia dentro de las economías de los países de recepción de sectores que, en función de su crecimiento económico y acumulación de capital, necesitan este tipo de mano de obra (Keely y Thomas, 1976). Necesitan una fuerza de trabajo móvil y barata y que se adapte a condiciones de trabajo normalmente rechazadas por la mano de obra local.

La actual realidad parecería demostrar que ambas situaciones coexisten como productoras de inmigración ilegal, encontrando que el fenómeno se reproduce no sólo donde esa mano de obra ilegal tiene un espacio del mercado de trabajo que la fomenta, sino también en aquellos casos donde el migrante llega bajo el estigma de la exclusión, tanto en su lugar de origen como en la sociedad receptora.

En tanto estas condiciones persistan, seguirá habiendo migraciones clandestinas, las cuales, por efecto de su creciente volumen e incidencia en las sociedades receptoras, requerirán periódicas medidas de regularización.

Las características mencionadas de este proceso migratorio no son sólo importantes para la explicación de su lógica, sino también para una visión realista de la administración y ejecución de los programas de regularización, y para su correcta ubicación en las políticas migratorias de los países.

Si los programas de regularización tienen como objeto principal legalizar una migración irregular, deben partir del hecho que en esa migración irregular están involucrados también los países y sociedades de origen, por un lado, y diferentes sectores de la sociedad receptora, por otro.

Estos elementos tan simples en la comprensión del problema muchas veces no son tenidos en cuenta, y terminan no sólo afectando los efectos esperados de la medida, sino también la ejecución misma de las regularizaciones.

Una de las primeras cosas que se pueden observar en los diferentes programas de regularización es que, si bien para todos la legalización del migrante irregular es su objetivo manifiesto, lo que se busca con ese objetivo puede diferir en distintas situaciones. A su vez, y la percepción que de ello tengan los migrantes o los agentes ejecutores, puede incidir en forma directa sobre los resultados de los programas de regularización.

Así, se pueden diferenciar como objetivos de los programas de regularización realizados, aquellos que se ejecutan para lograr el control y conocimiento de los ilegales, los que se realizan para integrar a estos migrantes, los que intentan mejorar la condición social del migrante ilegal, los que buscan la transparencia en los mercados de trabajo, o bien aquellos que responden a objetivos de políticas internacionales.

El objetivo de control y conocimiento de las características de la inmigración ilegal subyace en casi todos los programas de este tipo. En esta perspectiva, se busca conocer el tamaño, la composición, la distribución, el crecimiento y la movilidad del inmigrante ilegal, para poder desarrollar políticas adecuadas sobre el fenómeno.

Otro objetivo de estos programas puede ser el de la integración y/o asimilación del inmigrante a las estructuras sociales, económicas y culturales de la sociedad de llegada. Este es el caso donde las medidas de regularización se aplican como parte de políticas de migraciones en aquellos países con objetivos de crecimiento poblacional, o bien en etapas donde se hace necesaria la integración de sectores de extranjeros marginales a las estructuras de la sociedad de recepción.

La transparencia de los mercados de trabajo surge como un objetivo destacado en diferentes programas de regularización, orientados a eliminar las distorsiones que plantea en dichos mercados la existencia de una mano de obra dispuesta a aceptar peores salarios y condiciones de trabajo que las establecidas y aceptadas por los nacionales.

Este objetivo es el que aparece como principal en la última experiencia de regularización del gobierno de España. Así, el "Reglamento de Extranjería" aprobado en los primeros meses del gobierno socialista, estuvo básicamente orientado a la vinculación de los flujos migratorios a la realidad del mercado laboral.

A partir de ese objetivo es que el proceso desarrollado en este país fue denominado de "normalización laboral", diferenciándose

claramente de lo que podría entenderse como una regularización incondicional para todas las personas. (Rodríguez Pardo - 2006)

En función de estos objetivos sólo podían acceder a la "normalización" aquellos extranjeros que tuvieran un trabajo real, garantizando una ocupación de al menos seis meses (salvo las excepciones previstas con sus correspondientes condiciones para hotelaría, servicio doméstico y sector agrícola).

Por último cabe mencionar a aquellos programas de regularización impulsados por variables que hacen a la política internacional de los países. Así, convenios bilaterales como los realizados entre Argentina y Bolivia, o Argentina y Perú, incluyen entre sus principales objetivos (Gurrieri, 2003), la regularización recíproca de nacionales. Por otro lado son de destacar las acciones de regularización concertadas en los espacios de integración regional tales como las derivadas de Instrumento Andino de Migraciones Laborales (Bogado Poisson, 2003) (que constituyó la base de la matrícula de extranjeros aplicada por Venezuela en 1981) (Mármora, 2003); o bien el reciente Convenio del Mercosur ampliado referido a la facilitación de residencia de los nacionales de esos países.

La regularización que está llevando a cabo la Argentina se encuadra en gran medida en esta última orientación. Así se desprende de la exposición del Director Nacional de Migraciones de Argentina, Dr. Roberto Rodríguez, cuando plantea que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto de los derechos humanos. (Rodríguez, 2006).

El "Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria"- llamado "Patria Grande" por sus connotaciones de integración social a nivel regional - no está presentado como una amnistía (en esto se asemeja en su presentación al de "normalización laboral" español) ya que no tiene vigencia acotada. Su puesta en marcha responde directamente, al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados, por el cual se posibilita que aquel que haya nacido en un país del bloque pueda obtener una residencia regular en otro país del bloque mediante un trámite basado en la nacionalidad del peticionante y su carencia de antecedentes penales.

Considerando las diferentes modalidades presentadas, puede señalarse que la regularización es un acto excepcional desde el punto de vista administrativo y jurídico, pero normal y lógico desde una perspectiva socioeconómica.

Los efectos de estos programas son coyunturales, y como proceso administrativo coinciden sólo parcialmente con los fenómenos reales.

Pero aún reconociendo que no está en el poder de ningún Estado un control total y a priori de los flujos migratorios, podemos afirmar que los programas de regularización dejan siempre un resultado positivo. Estos resultados se evidencian en una mayor

justicia social para el inmigrante, una mayor racionalidad en la administración de las migraciones laborales y un instrumento valioso para el desarrollo de las políticas migratorias de los países involucrados.

Por último cabe destacar la existencia de preconceptos negativos con relación a este tipo de programas, basados en el denominado "efecto llamada", que consistiría en una consecuencia de promoción de más inmigración ilegal ante la evidencia de que aquellos que se encontraban en forma irregular finalmente lograron la normalización de su situación. Este preconcepto no coincide con las observaciones empíricas de los procesos migratorios antes y después de las regularizaciones. Uno de los ejemplos que puede citarse es el de la matrícula de extranjeros de Venezuela en 1981 donde se regularizaron 260.000 inmigrantes de los cuales la mayoría era de nacionalidad colombiana. Los datos censales muestran que si bien entre 1970 y 1981 la migración Colombiana a Venezuela se triplicó, luego de la regularización de 1981 y en el período intercensal que abarca esa década hasta 1990 los colombianos en Venezuela sólo se incrementaron en un 9%. Esta observación permite afirmar que la determinación de los flujos migratorios colombianos hacia Venezuela estuvo directamente vinculada a las condiciones económicas de este país, las cuales cambiaron drásticamente entre una y otra década, y no por los efectos del programa de regularización aplicado.

## 2.2. La integración político-ciudadana del inmigrante

Los programas de integración también están planteados para lograr una incorporación de los migrantes a la vida institucional del país receptor. Su estrategia es la de otorgar al extranjero atributos similares a los del ciudadano nativo. De esta forma, la nacionalización del extranjero aparece como un elemento clave en estos objetivos.

En general, el extranjero puede (de acuerdo a la legislación de cada país) obtener la nacionalización luego de determinada estadía, o de acuerdo a ciertos requisitos. Este mecanismo puede ser de dos tipos: por acción voluntaria del extranjero, por un mecanismo automático, el cual el extranjero puede rechazar, o por imposición. La acción voluntaria por la cual el inmigrante solicita la nacionalidad del país receptor, una vez que reúne los requisitos necesarios, es el mecanismo más frecuente.

Algunos programas de inserción política fomentan la nacionalización del extranjero, ya que la misma implica generalmente la posibilidad u obligación de voto. Esto promueve la idea de la nacionalización, ya sea por objetivos electorales, o bien por el principio de no marginar de la vida política democrática a miles de personas que viven en una determinada sociedad. En ese sentido, son importantes las medidas adoptadas por algunos países para otorgar el voto a los extranjeros en elecciones provinciales y municipales.

Así, sin llegar a otorgarle la ciudadanía el país de origen incorpora al extranjero permitiendo su participación en la vida política.

La posibilidad de elegir y ser elegido es un estadio mayor de la integración y favorece a este proceso ya que no sólo involucra más al migrante en el juego democrático, sino que también ayuda a que la percepción del mismo por parte de la sociedad receptora sea más positiva.

En los casos de Argentina y España se observan avances en este plano.

En el caso de Argentina los migrantes han ido logrando cada vez más participación en los procesos de elecciones locales y provinciales.

En España, se ha planteado el acceso al voto por parte de los inmigrantes en función de acuerdos bilaterales con los países de origen.

Otro mecanismo es el que automáticamente otorga la nacionalidad a un extranjero luego de determinado período de permanencia. Este es un caso poco común, y utilizado en países con una fuerte intencionalidad política de incorporación de los migrantes en la sociedad. Un ejemplo de este tipo de disposición es la que aparece en la Constitución Argentina de 1949 (derogada por el golpe militar de 1955), en cuyo artículo 31 se establece que "los extranjeros que entren al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, como también de los derechos políticos, después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario" (Constitución de la Nación Argentina, 1949).

La nacionalización compulsiva constituiría una acción extrema, desarrollada con el objetivo de la asimilación política del extranjero.

El papel del Estado es fundamental en estos programas de activas políticas sociales, las cuales necesitan, a su vez, explícitas leyes antidiscriminatorias y de igualdad de posibilidades.

Desde la perspectiva de los inmigrantes, diferentes movimientos se articularon con relación al tema de la ciudadanía y, en especial, al de la ciudadanía automática. Como ejemplo, a fines del siglo pasado, dos posiciones antagónicas se habrían desarrollado al respecto en la vasta colectividad italiana residente en la Argentina: los "esencialistas" y los "instrumentalistas". Para los primeros, la esencia y, por lo tanto, la nacionalidad de un pueblo era un "hecho natural" que resume el lugar, la sangre, la religión, el idioma, las desventuras y las tradiciones que dejan la impronta de un carácter especial; para los segundos - partidarios de la nacionalización automática- planteaban la necesidad de las ciudadanía "múltiples" o "sucesivas"; su lema era "donde se está bien está la patria" (ubi bene, ubi patria) (Gandolfo, 1991).

### 2.3. Integración socio-cultural del inmigrante

Así como la regularización administrativa es una condición básica, y la integración ciudadana permite una participación plena del inmigrante, otro estadio a considerar es el de la integración sociocultural.

Diferentes políticas como las multiculturalistas o interculturalistas han sido aplicadas, con distintos grados de éxito y de fracasos en las sociedades receptoras.

En este caso también la conjunción de la voluntad del inmigrante para su inserción plena, como la respuesta de la sociedad de acogida en términos de respeto de la cultura que aporta el inmigrante son claves para una integración exitosa.

Enrique Iglesias decía en su discurso inaugural que en la región iberoamericana "estamos orgullosos de nuestro mestizaje", tocando un punto esencial en la problemática de la integración.

Más allá de la receta multiculturalista que recluye al inmigrante dentro de sus culturas se origin en nombre del derecho a la diferencia (Todd, E., 1999), el reconocimiento y valorización del mestizaje como proceso integrador de nuestras sociedades, plantea una realidad distinta y esperanzadora en iberoamérica. Esta sería la perspectiva que se infiere de la exposición de Roberto Rodríguez cuando habla de una nueva "América Morena" como resultado de la geografía potenciada por una historia común. (Rodríguez, 2006)

En el espacio cultural iberoamericano, y en especial en América Latina, las identidades nacionales se construyeron a partir de los que estaban, los que llegaron para conquistar, los que fueron llevados a la fuerza, los que llegaron buscando otro mundo o simplemente un trabajo, e incluso los que se van y siguen perteneciendo a esa cultura desde afuera.

Esta construcción identitaria no se reduce a los espacios fronterizos nacionales. En tanto empiezan a reconocerse en contextos mayores -como los espacios de integración regional- se van consolidando.

En este proceso de mestizaje la exogamia ha cumplido y sigue cumpliendo un papel central, no sólo para una efectiva integración del que llega, sino para el crecimiento mismo de la sociedad de destino. Levi Strauss señalaba que las sociedades endogámicas se empobrecen o pueden llegar a desaparecer.

El mestizaje, que en última instancia termina siendo más cultural que étnico, constituye un fenómeno natural que incluye, y que se caracteriza por el respeto a la pluralidad que se afirma no como fragilidad provisoria sino como valor constitutivo.

El estadio de la integración sociocultural, en especial en iberoamérica, facilitado por una base cultural común, constituye un factor fundamental en los procesos de integración de los migrantes que circulan y se asientan en estos países.

**Bibliografía**

- Bogado Poisson, L., 2003, "Movilidad de los trabajadores en los Países Andinos. Historia de un Proceso" en *Studi Emigrazioni*, N° 149
- Böhning, W.E., 1980, "Temporary or Permanent: that is the question", en *Temporary labour Migration in Europe. Lesson for the American Policy Debat*, Maryland.
- Canales, A., 2000, "Migraciones y flexibilidad laboral en el contexto del NAFTA" en *las Migraciones Internacionales 2000*, *Revista Internacional en Ciencias Sociales*, N° 165
- Constitución de la Nación Argentina, 1949, Ed. Realidad Política, Bs. As.
- Gandolfo, R., 1991 "Inmigrantes y política en Argentina: La Revolución de 1980 y la campaña a favor de la naturalización automática de residentes extranjeros", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 6, N° 17.
- Currier, J., 2003, "Bilateral Agreements on Labour Migration in South America", en *Studi Emigrazioni*, N° 149
- Izquierdo, A., 1989, "L'Espagne, pays d'immigration" *Population*, N° 2
- Keely, Ch. y Thomas, S., 1976, *The disposable worker: Historical and Comparative Perspective on Clandestine Migration* en *Annual Meeting of the Population Association of America*, Montreal.
- Mámora, L., 1985, "Las Migraciones Laborales en Venezuela", *Migraciones Laborales en América Latina*, OEA.
- Mámora, L., 2003, "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50
- Portes, A., 1977, "Labour Functions of Illegal Aliens", *Society*, Vol. 4, N° 6
- Rodríguez Pardo, Estrella, 2006, *Políticas de regularización e integración*, *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid.
- Rodríguez, Roberto, 2006, *Una experiencia Argentina para América del Sur: "Plan Patria Grande"*, *Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Madrid.
- Sorman, G. 1993, *Esperando a los bárbaros*, EMECE, Bs. As.
- Todd, E., 1999, *La ilusión económica*, Taurus, Bs. As.
- United Nations, 1982, *International Migration Policies and Programmes: A world Survey*, *Population Studies* N° 80, New York.
- Wieviorka, M., 1992, *El espacio del racismo*, Piados, Barcelona.

## EL MITO DEL PRESTE JUAN REGULARIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Carlos Sojo

Ph.D. en Ciencias Sociales por la Universidad de Utrecht

Director

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO-Costa Rica)

*Comentarista*



Preste Juan era un personaje popular en la mitología europea en los alrededores del siglo décimo. Gobernaba una especie de paraíso terrenal donde todos eran iguales y felices. Umberto Eco lo trajo de nuevo a colación con su saga de la vida de Baudolino, el hijo putativo de Federico Barbarroja a quien se reputó, en la novela de Eco, la autoría de una carta del propio Preste Juan al más célebre de los monarcas del Sacro Imperio Romano de Occidente. En esa carta se ilustraron los confines maravillosos del reino del Preste Juan: una tierra pródiga en bondades, donde se vivía en paz: "un reino de la abundancia y de la virtud., donde no existen al mentira, la codicia, la lujuria". La búsqueda de Baudolino recuerda la aspiración ingenua de millones de emigrantes que abandonan sus orígenes para ir en busca de una tierra de prometedida. La realidad pronto los sorprende y el destino imaginado, el reino moderno del Preste Juan, no se vislumbra en el horizonte. Y al igual que los viajeros de la leyenda, que habrían de sortear toda clase de males y peligros en su atribulado tránsito al paraíso imposible, los nuevos nómadas viven en peligro constante impulsados por la idea de un futuro venturoso que nunca se convierte en presente.

Pese a todo, la responsabilidad pública puede mitigar los rigores de la vida en el mundo real. No podrá ofrecer a los llegados de lejos ríos de leche y miel, pero al menos puede garantizar que la vida no sea más difícil para ellos tan solo por su condición de advenedizos. Los desafíos de la inclusión social de la población migrante y los instrumentos de política para lograrlos suponen tránsitos distintos y objetivos de tiempo y alcance diferente. En primer lugar, las políticas han de ofrecer todas las condiciones materiales y simbólicas para equilibrar la condición de los inmigrantes respecto de los ciudadanos originarios; pero en segundo lugar han de propiciar mecanismos para la garantía de inclusión que es, en especial en los países en desarrollo, un desafío no solo para quienes vienen de fuera sino también para la mayoría de los que han nacido intrafronteras.

Las reflexiones, por consiguiente, que motivan este análisis se sitúan en este plano de realidad: la inclusión social es una aspiración quizá no tan lejana como la del reino del Preste Juan pero, ciertamente, muy difícil de alcanzar. Lograrlo supone reconocer y alterar las condiciones de desigualdad que perjudican a la población inmigrante, pero haciéndolo de modo tal que se articulen activamente con los propósitos de integración y cohesión social que hacen al conjunto de la nación.

Este ensayo pretende abordar la cuestión específica de las políticas de regularización para la población inmigrante a partir de cuatro consideraciones generales. En primer lugar parece necesario localizar la política migratoria en el plano más amplio de la política pública, procurando identificar posibilidades y limitaciones para la regulación estatal de fenómenos sociales impulsados por tendencias económicas transnacionales. En segundo lugar, se coloca particular atención en los significados de la regularización como política para la población migrante, a fin de valorar sus efectos reales sobre las condiciones de vida de la población. En los dos apartados finales, el propósito es vincular la cuestión de la inmigración con problemáticas más amplias de exclusión sociales y proponer, por último, recomendaciones de política que reconociendo la importancia de la visibilidad de condiciones particulares, se plantea la problemática de la inclusión social como cuestión general de la eficiencia de la sociedad y su capacidad de permanecer cohesionada e integrada.

### Migración y política pública: los límites de la preciudadanía.

Al observar la magnitud y la constancia de los procesos migratorios de la actualidad, cada vez menos asociados con contingencias políticas o ambientales y cada vez más asentados en las tendencias concentradoras del modelo, dado que pierden volatilidad y ganan magnitud, se advierte que las migraciones laborales constituyen una consecuencia o manifestación del proceso de globalización que no está sometida a los mismo rigores de formalización y control que, por ejemplo, se aplican para ordenar las relaciones comerciales y financieras. Dicho en términos provenientes del derecho natural, el tránsito de personas de un lugar a otro en procura de trabajo no ha generado la suscripción de un contrato social. Predomina en la visión pública sobre las migraciones una suerte de estado de naturaleza.

La movilidad de las personas se ha acentuado como nunca. La razón principal está asociada a las consecuencias concentradoras del modelo de desarrollo económico imperante<sup>(217)</sup>, pero tales condiciones conviven y no hacen desaparecer las causas de desplazamiento asociadas a violencia política y criminal; desastres naturales; y crisis económicas principalmente.

En clave de política pública ello significa que la definición de los "problemas" o las cuestiones que requieren atención del Estado en el campo de las migraciones no responde a patrones



normativos sino a consideraciones de oportunidad y circunstancia. Algunas generalizaciones pueden hacerse, no obstante, en relación con las migraciones internacionales. Por ejemplo, la sociedad y los gobiernos perciben como necesaria una política migratoria cuando las condiciones locales de vida y de trabajo son alteradas por la introducción de contingentes de personas de origen foráneo. Por otro lado, muy rara vez los países que expulsan población se plantean este fenómeno como una cuestión de política pública<sup>(218)</sup>; en la evolución reciente la cuestión de los emigrantes ocupa la atención de los estados en la forma de gestiones diplomáticas para la atención de los nacionales en el exterior. Esto ocasiona una suerte de paradoja: la falta de atención pública a las necesidades de trabajo y bienestar de las personas que provocan el origen de la emigración laboral, se transforma en políticas de "protección" de los ciudadanos en el exterior lo que crea una debilidad moral genética en el intercambio entre los estados expulsores y receptores de población migrante<sup>(219)</sup>.

La posibilidad de construcción de un contrato social global sobre migraciones requiere del fortalecimiento de las políticas públicas nacionales en este campo<sup>(220)</sup>. Con Estados comprometidos en la identificación de situaciones de migración que demandan atención pública, los compromisos internacionales para la gobernabilidad migratoria tienen una oportunidad de ser adecuadamente observados.

Las políticas públicas relacionadas con la migración parten de cuando menos cuatro niveles de determinación o condicionamiento: a) la ubicación en uno u otro de los extremos del continuo expulsión-atracción; b) el quantum del fenómeno; c) el impacto económico, fiscal y sociocultural y d) la duración o la cuestión del tiempo político.

El primer tema ya lo hemos indicado pero conviene advertir que el extremo expulsión demanda políticas centradas en la creación de capacidades de retención (mismas que no deben ser comprendidas solamente en términos económicos) mientras que el extremo atracción requiere de acciones orientadas a la integración sociales (que debe ser abordada en términos no solamente atinentes a la seguridad pública)<sup>(221)</sup>.

En relación con el determinante de la magnitud, es evidente que los países disponen de una capacidad de expulsión-atracción por debajo de la cual la cuestión es social y políticamente imperceptible. Una vez superado ese umbral, el fenómeno se torna relevante en virtud de erosión de capital humano, despoblamiento o transformación de los vínculos familiares para mencionar solo algunos de los efectos en las sociedades de expulsión. Para los países receptores la relevancia se manifiesta en cambios en el mercado laboral, efectos en las remuneraciones medias, problemas de racismo y xenofobia, segregación espacial urbana entre otros fenómenos.

(217) Esta afirmación es controversial porque la gente se ha movido siempre, no solo en las últimas tres décadas. Lo que tiene de particular el último periodo de migraciones es la forma en que las tendencias concentradoras que incrementan la desigualdad global actúan como promotores de una nueva oleada de migraciones que también está fuertemente segmentada. "La desigual distribución del acceso para los diferentes grupos en diferentes lugares y el poder relativo de los flujos migratorios y de las agencias estatales que procuran controlarlos y modelarlos pueden ser pensados en términos de jerarquías de poder". (Held et al., 1999:285)

(218) Alba (1999) documenta como en el contexto del la firma del TLC con Estados Unidos México estuvo cerca de formular una nueva política sobre migraciones, alrededor de la oportunidad de instalar una política comercial como sustituto de una política migratoria de viejo cuño. Pronto fue evidente que "la interacción de los factores de demanda y oferta y las redes migratorias" mostraron la inevitabilidad de los flujos y la necesidad de volver a un enfoque tradicional de la política vigente: "buscar condiciones que permitan la continuidad del fenómeno migratorio". (26-27)

(219) Sobre las diferencias también se puede construir. La Declaración de Puebla (1996) de la Conferencia Regional sobre Migraciones, que integra a los gobiernos de Norte y Centroamérica observa la utilidad de un enfoque integrado del fenómeno migratorio que puede conducir a la identificación de áreas de acción común pese a las diferentes percepciones sobre la naturaleza la de la cuestión: "Los gobiernos reconocieron la existencia de diferencias entre las percepciones que existen en cada país sobre las causas, dimensiones y consecuencias de la migración. Estuvieron de acuerdo con que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo (...) contribuiría al mejor entendimiento del fenómeno, coadyuvaría a contrarrestar las actitudes antiemigrantes y fortalecería las relaciones entre los estados participantes."

(220) Los contornos de tal contrato pueden ilustrarse con la siguiente elaboración rescata del Panorama Social de la CEPAL del año 2004: "El desafío para los países consiste en aprovechar las enormes potencialidades de la migración para el desarrollo, a cuyo efecto podrán establecer férreas demandas a los países desarrollados y comprometer su interés en la gobernabilidad migratoria, de manera de favorecer mayores cuotas de liberalización de la movilidad, mejorar la integración y protección de los inmigrantes, aumentar el flujo y los efectos de las remesas con políticas activas, facilitar la circulación de personal calificado y propender a una menor asimetría en el orden internacional". CEPAL (2004:143).

(221) Son pocos los países que destacan como expulsores de población y puntos significativos de destino. El Informe sobre Migración Mundial del 2005 destaca el caso del Ecuador, un país con más de medio millón de emigrantes y con un flujo creciente de atracción especialmente para colombianos y peruanos. En otros casos la ubicación en uno u otro de los extremos del continuo puede variar significativamente: Argentina, en virtud de la crisis económica de 2001-2002 dejó de ser un punto de atracción y empezó a generar flujos de retorno no solo de los inmigrantes de países vecinos sino de los más antiguos provenientes de Europa. Véase también Castillo (2003).

La cuestión de la magnitud está atada a los efectos<sup>(222)</sup>. Los países expulsores tienen efectos positivos asociados al flujo de remesas familiares que son un componente esencial de la contención de los niveles de pobreza<sup>(223)</sup>. Los efectos negativos se relacionan con la erosión de la calificación de la fuerza de trabajo; o la especie de disuasión para inversión pública social o destinada a la reducción de la pobreza, derivada de la disminución de la demanda agregada para tales políticas<sup>(224)</sup>. En el plano político los emigrantes, en ocasiones más educados que el promedio, se desconectan de la política en sus países de origen y ello perjudica la capacidad de agregación de demandas sociales entre las comunidades marginadas que son más activas en expulsión de población. En los países receptores los efectos están asociados a dinámicas económicas sectoriales altamente dependientes de fuerza de trabajo inmigrante permanente o estacional; la condición migratoria favorece un perfil de empleado mucho menos advertido de sus derechos laborales y de su capacidad de exigirlos; mientras que las demandas prácticas sobre servicios sociales acentúan una discusión alrededor de costos fiscales que terminan reflejándose en cuestiones de exclusión y segregación sociocultural.

La cuarta dimensión tiene que ver con la temporalidad de las migraciones. El tiempo político de las migraciones suele considerarse, por ejemplo, con mayor benevolencia las migraciones estacionales que las permanentes<sup>(225)</sup>; y en el ciclo electoral los argumentos a favor de los derechos de los emigrantes en el exterior o en contra de la inmigración indiscriminada y a favor de políticas restrictivas suelen reproducirse en procura de ganar confianza entre el electorado. Las migraciones ocasionales, centradas en la ocurrencia de fenómenos coyunturales son también susceptibles de mayor tolerancia que los flujos permanentes asentados en procesos

socioeconómicos y culturales de larga data<sup>(226)</sup>.

Asentadas en el reconocimiento de las manifestaciones particulares de cada uno de los condicionantes señalados, las intervenciones de la administración en relación a los fenómenos migratorios han de transitar desde el monismo de la visión policial, centrada en la definición de la migración como un riesgo y por lo tanto un problema de seguridad pública; a una visión moderna de la política migratoria como política pública donde el fenómeno se define como una dinámica compleja que conlleva riesgos y oportunidades, que tiene una dinámica propia y que en su evolución es independiente de las decisiones de Estado.

#### Las políticas para la población migrante y la regularización.

Conviene entonces una distinción analítica entre las políticas migratorias, que son las que se refieren al control y regulación de los flujos migratorios entre los estados y las políticas públicas hacia los migrantes, que recogen el tramado complejo de intervenciones del Estado respecto de la población de origen extranjero que habita el territorio nacional<sup>(227)</sup>.

Las políticas públicas hacia los migrantes tienen dos dimensiones básicas: de retención y de integración social. Las políticas de retención son en sí mismas acción preventiva en las comunidades de expulsión para atender las causas de la emigración. Las políticas de integración social se refieren al conjunto de prestaciones para nivelar la condición de los inmigrantes respecto a las condiciones de vida prevalecientes en las comunidades de destino.

<sup>(222)</sup> Naciones Unidas estima que en EE.UU. viven alrededor de 35 millones de personas nacidas en el exterior, que representan 11% de la población del país. Eso incluye un estimado de 9 millones de personas que viven en condición legal irregular. Solamente en el 2002 arribaron a ese país en condición de residentes permanentes legales 1 millón 63 mil personas. (IOM. World Migration, 2005)

<sup>(223)</sup> El Informe de Desarrollo Humano del 2005 en El Salvador está enteramente dedicado al estudio de la cuestión migratoria en uno de los países más intensivos en producción de emigrantes en América Latina. El Informe reporta que los niveles de pobreza entre los hogares perceptores de remesas son menores que entre los hogares que no reciben remesas y destaca como en zonas urbanas, eliminar las remesas en los hogares que las reciben supondría hacer "saltar" los niveles de pobreza extrema de 5.7% a 37.3, mientras en los hogares rurales el impacto sería aún mayor: de 7.6% a 48.5%.

<http://www.desarrollohumano.org.sv/migraciones/0606/idhes2005pdf/06%20capitulo%202.pdf>

<sup>(224)</sup> De acuerdo con estimaciones de CEPAL (2005), mientras el nivel promedio anual de inversión social por persona en América Latina es de 481 dólares, en El Salvador, con un ingreso por remesas equivalente a 16% de su PIB, es de apenas 149 dólares. En contraste, Costa Rica, con ingresos por remesas diez veces menores (1.7% del PIB) reporta una inversión social anual per cápita de 774 dólares.

<sup>(225)</sup> Es el caso del Programa Braserio entre México y Estados Unidos que funcionó entre 1942 y 1964 y el Programa Canadiense para la provincia de Ontario que coloca trabajadores temporales del Caribe y de México, en este último caso de forma ininterrumpida desde 1974. Al respecto véase Verduzco (1999).

<sup>(226)</sup> En junio pasado el gobierno mexicano anunció la decisión de prorrogar la vigencia del Programa de Regularización Migratoria debido entre otras cosas a la necesidad de dar mas tiempo para recabar la información necesaria a los residentes de origen centroamericano que son pobres y que fueron afectados por el paso del Huracán Stan sobre el Estado de Chiapas a finales del 2005.

<sup>(227)</sup> Ha habido un proceso más o menos significativo de renovación de la legislación migratoria en América Latina. La nueva legislación plantea muchas innovaciones en relación con las normativas previas algunas de ellas desarrolladas en entornos políticos autoritarios como el caso de Argentina con la ley de 1981, modificada en el 2004 (Novick). Pero también como el caso de República Dominicana con una nueva ley aprobada en el 2004 y Costa Rica en el 2005, los avances logrados no impiden la supervivencia de "prescripciones regresivas" como lo calificó el Informe de Desarrollo Humano de República Dominicana del 2005 o que no permiten su adecuada implementación como lo ha considerado en Costa Rica la Administración del Presidente Arias quien considera algunas de sus medidas "excesivas" o fiscalmente "impracticables".

Las políticas de integración social de la población inmigrante están dirigidas a mitigar, compensar o eliminar las barreras normativas e institucionales que perjudican el acceso de las personas a los servicios públicos y las oportunidades de empleo e inversión en razón de su condición migratoria.

En ese contexto las políticas de regularización constituyen punta de lanza de un programa de integración social de la población migrante que parten del otorgamiento de garantías mínimas de ciudadanía formal que permitan el acceso a los derechos de ciudadanía sustantiva. Siguiendo a Bottomore (1992) ciudadanía formal se refiere a la disposición de derechos asociados a la nacionalidad, mientras que ciudadanía sustantiva se refiere a los derechos que deben garantizarse a las personas con independencia de su situación de ciudadanía formal. Así en una comunidad concreta se debe garantizar el derecho a la vida, al trabajo, a la salud o a la educación a todos los habitantes con independencia de su situación de ciudadanía formal. Aplicado al tema de las migraciones puede plantearse que si bien la "regularización" no implica "nacionalización", sí otorga reconocimiento formal a los individuos en su condición de habitantes y, por lo tanto, sujetos de derechos o bien, ciudadanos sustantivos.

Así, la regularización permite modificar la condición de los individuos desde un status *precitadano* sustantivado como "indocumentados", "extranjeros ilegales" o simplemente "ilegales", a una condición legítima de sujeto de derechos<sup>(228)</sup>. Ello en lo inmediato le ofrece al Estado condiciones para desarrollar políticas orientadas a la protección, tutela y exigibilidad de los derechos de los inmigrantes.

La regularización conlleva de este modo una importancia constitutiva en la afirmación de los derechos sustantivos de los ciudadanos inmigrantes, no obstante es indispensable el reconocimiento de los condicionantes sociales que pueden permitir el desarrollo de políticas de regularización con los consiguientes compromisos de integración social.

En primer lugar, en el orden político, las políticas de regularización enfrentan una tendencia más o menos generalizada a la oposición que puede redundar en costos electorales para el partido o la coalición que impulsa tales iniciativas<sup>(229)</sup>. Pero al mismo tiempo las políticas de regularización vistas como avances favorables hacia la obtención de derechos políticos vía acuerdos subregionales o nacionalización, pueden conducir a la formación de "mercados electorales a futuro"<sup>(230)</sup>, especialmente importantes

en el largo plazo dadas las tendencias demográficas más dinámicas que suelen presentar los colectivos de inmigrantes respecto de las sociedades de destino.

En el orden laboral, las políticas de regularización, pueden contribuir a ordenar el mercado de trabajo en dos sentidos: formalizando relaciones laborales difusas que tendencialmente perjudican a los trabajadores; o bien disminuyendo la volatilidad de la oferta laboral en ciertos ámbitos ocupacionales. Pueden por otro lado conducir a fijar procesos de segmentación del mercado laboral donde los puestos de menor paga y calificación requerida son llenados por inmigrantes, situación que puede perjudicar a los sectores originarios más empobrecidos o crear presiones excesivas sobre las ocupaciones de estrato superior que no son capaces de ser atendidas por el mercado y que pueden acentuar la caída en el paro, en los regímenes de bienestar, o las experiencias de exclusión laboral e informatización para los grupos de ingreso medio bajo en los países en desarrollo. Por último, la regularización puede conducir a una depreciación relativa del costo del trabajo dadas las diferencias de remuneración media entre los países que, en condiciones de tendencias a la flexibilización de la legislación laboral y la persistencia de prácticas sobre explotadores y neoesclavistas (que la regularización puede contener pero no evitar) en la contratación laboral, terminan favoreciendo precios globales más bajos.

En el plano social las ganancias resultan más evidentes y por lo tanto inducen condicionamientos positivos a favor de políticas de regularización. En la medida en que conduzcan a procesos de formalización de las relaciones laborales, supondrán una adecuada afiliación a los sistemas de seguridad social y por esa vía reducirán la carga fiscal derivada de la atención de personas no cotizantes, especialmente en educación y salud. Con ello se garantizará el acceso indiscriminado de los inmigrantes a las prestaciones sociales, lo que a mediano y largo plazo conduce a un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas que tendrá efectos positivos en la integración social y espacial, evitando la reproducción de núcleos de pobreza urbana con desproporcionada representación de población inmigrante.

Finalmente, las políticas de regularización precisan de un ambiente sociopolítico más o menos descargado de prejuicios racistas y xenofóbicos. Una vez avanzadas iniciativas de regularización que favorecen las condiciones actuales de vida y de trabajo de los colectivos inmigrantes, éstas habrán de contribuir a la disminución de los valores y las prácticas racistas y xenofóbicas que

(228) Un estudio del National Immigration Forum y el Manhattan Institute, señala que "71% de los encuestados apoya un plan de trabajadores huéspedes que conduzca a la ciudadanía, siempre y cuando paguen impuestos, aprendan inglés y trabajen tres años. El 19% prefirió un plan que no les permita hacerse ciudadanos, que trabajen seis años y después regresen a sus países." [http://independent.typepad.com/elindependent/2006/04/votantes\\_apoyan.html](http://independent.typepad.com/elindependent/2006/04/votantes_apoyan.html)

(229) Entre 2000 y 2005 las reformas de la Ley de Migración en Alemania habían permitido el que 800 mil extranjeros residentes con más de 8 años optaran por la ciudadanía alemana y otros 200 mil hijos de extranjeros nacidos en el país la obtuvieran automáticamente. Unas cifras que según la directora de Migración del anterior gobierno socialdemócrata eran mayores que las nacionalizaciones totales de los 20 años previos a la reforma del 2000. Con cinco millones de desempleados, los líderes de la oposición, ganadora de las elecciones de 2006, señalaban que Alemania no necesitaba inmigrantes. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1624015,00.html>

(230) O incluso más cerca. En España se discute hoy la posibilidad de que los ciudadanos de países extracomunitarios con quienes se dispone de convenios de reciprocidad, puedan votar en los comicios municipales de Mayo de 2007.

en mucho encuentran asidero en la evidencia de exclusión socioeconómica de los inmigrantes<sup>(231)</sup>.

En el siguiente acápite se discutirá la forma en que la capacidad efectiva de las políticas de regularización para influir positivamente en las condiciones de vida de la población inmigrante está intrínsecamente relacionada con las condiciones del sistema institucional para garantizar la identificación y el freno a las situaciones de exclusión sociales.

### Exclusión social más allá de la migración.

No puede negarse que la condición migratoria irregular favorece la presencia de prácticas de exclusión social, específicamente asociadas al fenómeno migratorio (xenofobia, segregación espacial, explotación sexual, trata de personas, etc.). Del mismo modo, como hemos señalado anteriormente la garantía de un nivel de ciudadanía formal que ofrece la regularización supone avance en contra de las dinámicas de exclusión social (de garantías de vida, trabajo y seguridad) que afectan a la población inmigrante.

Sin embargo es igualmente relevante reconocer que los procesos de exclusión social operan independientemente del "status" migratorio. La instituciones y prácticas excluyentes encuentran justificación *aditiva* en la condición migratoria irregular. En cierto modo la condición irregular actúa como fuente de legitimación del maltrato, la segregación, el abuso laboral. No obstante la regularización no es, por sí sola, un mecanismo de freno a la exclusión social.

Por ejemplo, en los países industrializados, como Alemania, Francia y los Estados Unidos, la disposición de medios formales para acreditar los derechos de los trabajadores inmigrantes puede resolver su condición de aseguramiento y sostenimiento material, pero no impiden la persistencia de prácticas sociales abierta o veladamente discriminatorias<sup>(232)</sup>. Es usual entre la población caucásica autóctona, por ejemplo, el establecimiento de una relación de causalidad entre la apariencia de inmigrante (rasgos árabes, afros o latinos) con la situación de pobreza o precariedad laboral. Hay tendencias evidentes a la segregación espacial "naturalizada" por la acción del mercado inmobiliario que deprecia los lugares de mayor concentración de población inmigrante o sobreprecia los de menor concentración<sup>(233)</sup>.

En los países en desarrollo que son destino de inmigración laboral en magnitudes significativas, la cuestión es más compleja y si se quiere inversa que la observada en el caso de los países industrializados. Aquí las diferencias étnico-lingüísticas con los inmigrantes pueden no ser significativas, pero ello no impide la aparición de prejuicios que si bien no dejan de contener aspectos asociados al racismo, sustentan la xenofobia en condición de clase o status socioeconómico. Estos prejuicios, en caso de que ocurran procesos de regularización, operan siempre en contra del inmigrante, lo que puede perjudicar su inserción positiva en mejores puestos de trabajo, quedando en cierto modo confinados a los estratos inferiores de la jerarquía socioocupacional. Por otro lado, en virtud de la precariedad endógena de los sistemas de seguridad social y de la insuficiente capacidad de creación de puestos de trabajo decente, sumado a la propensión mayor al irrespeto de la legislación laboral; hacen que en estos países la garantía de formalización que se deriva de la regularización puede no estar en capacidad de permitir la mejoría en la condición sociolaboral que, de todos modos, tampoco está garantizada para el conjunto de la población.

Así en el primer tipo de países, los factores de exclusión asociados a dinámicas socioculturales difícilmente "normalizables" por cuerpos concretos de legislación, disminuyen el efecto integrador que las políticas de regularización aportan al plano socioeconómico de la vida de los inmigrantes. En el segundo tipo, los evidentes límites de exclusión laboral y socioeconómica que afectan a la sociedad en su conjunto, perjudican la eficiencia relativa de las políticas de regularización para garantizar mejoramiento en la vida cotidiana de los inmigrantes.

Partiendo pues de que las dinámicas de exclusión abarcan procesos sociales más amplios dentro de los cuales caben los colectivos inmigrantes, conviene precisar tres tipos de exclusión social donde la "adición" de la condición migratoria puede acentuar la problemática generalizada. Se trata de la exclusión sociolaboral; la exclusión de capacidades y la exclusión política y cultural.

En el plano sociolaboral la segmentación del mercado de trabajo condena a los inmigrantes, incluso con independencia de su calificación, al desempeño de los empleos localizados en la base del status y las remuneraciones<sup>(234)</sup>. En Costa Rica por ejemplo los inmigrantes nicaragüenses participan más que los costarricenses en actividades del sector primario (34.7% frente a 21.3% respectivamente) (Castro, 2002) Además, en condiciones irregulares,

(231) Los gobiernos han avanzado en el reconocimiento de las múltiples formas de la migración irregular y el tráfico de personas, procurando acuerdos para prevenirla y hacer así "más seguros los movimientos dentro, a través y hacia fuera de las fronteras". OIM destaca los avances alcanzados en este sentido en el contexto del Proceso de Puebla. (IOM, World Migration 2005:97)

(232) Para el caso de los guetos de negros pobres en las ciudades estadounidenses, la descripción de Castells se adapta bien a los desafíos que enfrentan los habitantes inmigrantes (regularizados o no) en la ciudad desarrollada: "El confinamiento espacial de los negros pobres reprodujo su exclusión creciente del mercado laboral formal, disminuyó sus oportunidades educativas, arruinó sus viviendas y entorno urbano, dejó sus barrios bajo la amenaza de las bandas criminales y, debido a su asociación simbólica con el crimen, la violencia y las drogas, deslegitimó sus opciones políticas.". (1999:170-171).

(233) Fitoussi y Rosanvallón advierten como las categorías que califican procesos de exclusión tienden a definir en términos "desindividualizados", así se habla de la migración más que de los migrantes. Ello conduce a una tendencia a la despolitización de la cuestión social, "a dejar que una población se borre detrás del problema que la define". (2003:205)

los inmigrantes son sometidos a toda clase de vejaciones en sus derechos laborales sustantivos. En este contexto, la exclusión laboral, que es la causa motora principal de la emigración de los lugares de origen, se mantiene como una constante en la historia laboral de las personas obligadas a la emigración.

En el plano que hemos denominado exclusión de capacidades, se destacan las limitaciones de acceso a los servicios públicos y prestaciones sociales que impiden la realización plena de las capacidades individuales y que, de manera particular, pueden conducir a localizar a la población migrante en ciclo intergeneracionales de pobreza dado que tales limitaciones perjudican especialmente a los hijos de los inmigrantes<sup>(235)</sup>. En los países en desarrollo, los inmigrantes ocupan una suerte de lugar subordinado en la demanda de servicios y prestaciones sociales. La regularización resuelve el problema de acceso legal, pero no garantiza la superación de las prácticas sociales excluyentes o la ampliación de recursos fiscales para hacer frente a las necesidades incrementadas por la inmigración.

En el plano sociopolítico y cultural, los grupos migrantes enfrentan al menos tres órdenes de problema. El primero referido a la disposición de una ciudadanía política o formal recortada tanto en los países de origen, por efecto de la ausencia y la influencia neutra en los antagonismos políticos locales, como en los países de destino. La regularización ofrece condiciones mínimas esenciales para el ejercicio de libertades civiles básicas, pero deben reconocerse sus limitaciones en la integración de las demandas de los migrantes en el proceso de toma de decisiones y formación de políticas públicas.

Ello se debe al segundo elemento, relacionado con la capacidad de representación, organización y agregación de demandas que en este caso es acotada, disminuida. Las políticas de regularización tienden a facilitar y normalizar la inserción laboral de los migrantes, posibilitando el acceso a los beneficios sociales que se derivan de la sociedad salarial. La crisis del asalariamiento está en la base de las demandas de inclusión social de los trabajadores en buena parte de los países industrializados. En donde las relaciones salariales nunca han sido mayoritarias las demandas de inclusión provienen de grupos informales, desplazados del campo, jóvenes y comunidades y pueblos indígenas. En todos esos casos, la posibilidad de organización y representación autónoma de intereses de la población de origen extranjero en su condición de migrantes es difícil. La escasa representación conduce a la limitada formación

de demandas agregadas y ello dificulta la visibilización social y la respuesta de política pública a los problemas que agobian a la población migrante.

La exclusión moral es quizá la más grave por sus consecuencias encadenadas. Se refiere a la estigmatización de los migrantes en razón de su condición de extranjeros, personas de distinta raza o etnia o personas de bajos ingresos. La exclusión moral es por lo tanto geográfica, étnica y social. Es poco lo que las políticas de regularización pueden, por sí solas, hacer para enfrentar estos problemas. En estos casos, teniendo presente que el desafío principal adquiere la forma de "cambio cultural" las exigencias para la política pública abarcan el complejo conjunto de políticas de integración social de la población migrante.

#### Hacia políticas de inclusión.

Las políticas de regularización, insistimos, suponen un punto de partida esencial para garantizar una adecuada visibilidad de la población migrante y una normal incorporación a los mercados de trabajo. Estos dos objetivos, al parecer acotados, tienen una importancia más allá de lo instrumental. Son en cierto modo plataformas de incorporación social. Sin trabajos formalizados e invisibles ante el Estado, los migrantes son víctimas permanentes de toda clase de formas de exclusión.

La utilidad constitutiva de derechos que tienen los programas de regularización se debilita si no reconocen apropiadamente sus limitaciones. Las limitaciones no son siempre cuestión de recursos fiscales insuficientes. Donde los hay, es necesario observar las capacidades efectivas de integración que ofrece el mercado laboral y la forma en que otras dimensiones de la política pública, relacionadas con la formación del hábitat urbano, el acceso a la educación, a bienes públicos culturales para los inmigrantes y programas de concienciación sobre interculturalidad y progreso pueden contribuir a disminuir prácticas sociales excluyentes y dinámicas institucionales discriminatorias.

Donde los recursos son escasos y las necesidades de los inmigrantes compiten con la permanente insatisfacción de las demandas de amplios sectores de la población el problema es más complejo. Posiblemente requiere de la transformación de los mercados de trabajo a fin de habilitar mecanismos "estructurales" de integración social que hoy solo son garantizados por economías informales en mucho de autosubsistencia. Requieren igualmente

<sup>(234)</sup> Pero la situación puede ser mucho más complicada en virtud de la volatilidad de los mercados de trabajo y la complejidad de la oferta laboral originada en flujos migratorios. Un estudio de Cortés y Groisman (2004) que compara la situación de inserción en el mercado laboral del Gran Buenos Aires para inmigrantes internos o provenientes de los países limítrofes, muestra en términos generales una tendencia a la precarización de las condiciones laborales en períodos de crisis que, mantiene incentivos para la contratación de inmigrantes limítrofes y deja a los internos (en general menos calificados) en una condición de potencial "ilegibilidad" laboral.

<sup>(235)</sup> El informe de Castro (2002:63) para el caso de Costa Rica señala: "Un 60.2% de la población nacida en Nicaragua está asegurada, según los resultados del Censo de Población del 2000, siendo mayor la cobertura en las mujeres, con un 62.0%, que en los hombres, con un 58.4%. La cobertura de la población nacida en Costa Rica es de un 83.4%". Es importante señalar que, en ocasiones las políticas incluyentes suponen "pasar por alto" la condición formal del individuo. En Costa Rica se debe ofrecer asistencia médica a todas las personas en los servicios públicos de salud independientemente de su "status" migratorio. Con esto se mitiga el efecto excluyente de la falta de aseguramiento pero también se puede estar amenazando la sostenibilidad financiera de los servicios de salud sustentados en contribuciones de los asegurados.



de aproximaciones integrales para erradicar las dimensiones socio-políticas y culturales de la exclusión y demandan transformaciones fiscales profundas, en América Latina más que en ninguna otra parte, para garantizar que la contribución de los ganadores de la globalización se traduce en oportunidades para todos.

En este contexto las políticas de inclusión social para la población migrante, instaladas en un proceso efectivo y universal de regularización, demandan cuando menos dos orientaciones de carácter general y un conjunto mínimo de prescripciones particulares. Las orientaciones generales remiten en primer lugar a lo que llamaremos "el imperativo interinstitucional", entendiendo por tal la necesidad de que el Estado y la política pública que generen aborden la cuestión migratoria desde todos los planos sectoriales vinculados (producción económica, consumo, educación, fiscalidad, servicios sociales, etc.). El *imperativo interinstitucional* demanda, para decirlo en corto, la descriminalización de la cuestión migratoria. En segundo lugar señalan la necesidad de lo que calificaremos como "respuesta proporcional". Un fenómeno de orden transnacional no puede ser más dejado de la mano de los actores estatales individualizados. La *respuesta proporcional* exige la suscripción cada vez más frecuente de acuerdos bilaterales y multilaterales en materias asociadas no solo al flujo sino a la integración social de los migrantes, la reunificación familiar y el retorno voluntario<sup>(236)</sup>.

El conjunto mínimo de prescripciones particulares califica, adjetiva, las orientaciones generales. Listamos algunas de las intervenciones que tienen ese carácter:

- Atención a las especificidades locales de la situación de los migrantes.
- Situación habitacional (reducción del ciclo negativo de las tendencias de segregación).
- Situación laboral: Alta concentración en pocas actividades de baja calificación.
- Problemática educativa diferenciada: Nivel bajo, origen rural.
- Necesidad de ampliación de destrezas para inserción laboral flexible. (Control del riesgo de desempleo masivo en situaciones de crisis).
- Prioridades de política para los migrantes (gestión de cooperación externa).
  - \* Vivienda
  - \* Empleo flexible
  - \* Adaptabilidad educativa y cultural

- Interacción con las redes como fuentes de capital social de los migrantes.

- Programas de educación y erradicación de concepciones y prácticas xenofóbicas para la población originaria, por medio de estrategias de educación multicultural y nuevas formas de cultura cívica asociadas a la diversidad.

---

<sup>(236)</sup> Un avance notable en esa dirección es la aprobación en Junio de 2005 del **Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias** realizado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. De igual manera en la actualidad, 9 estados de la región han ratificado la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias**. Especial atención merece la suscripción en 2002 de los **Acuerdos de Residencia y Regulación Migratoria del MERCOSUR**, a favor de la libre movilidad de los trabajadores de los países involucrados.



**Referencias**

- Alba, Francisco. "La política migratoria mexicana después de IRCA" en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol.14,1:11-38. El Colegio de México. 1999.
- Bottomore, Tom. "Citizenship and social class, forty years on." En T.H. Marshall y T. Bottomore. Citizenship and Social Class. Londres, Pluto Press.
- Castells, Manuel. La Era de la Información. Economía, Sociedad, Cultura. Fin de Milenio. Vol.III. Siglo Veintiuno Editores, México. 1999.
- Castillo, Manuel Angel. Migraciones en el Hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales. Serie Población y Desarrollo No.37. CEPAL, Santiago. 2003.
- Castro, Carlos. Migración Nicaragüense en Costa Rica: Población, empleo y necesidades básicas insatisfechas. San José, FLACSO. 2002. En prensa.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2004. Santiago, CEPAL. 2004.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina 2005. Santiago, CEPAL. 2005.
- Cortés, Rosalía y Groisman, Fernando. "Migraciones, mercado laboral y pobreza en el Gran Buenos Aires" en Revista de la CEPAL, 82. Abril 2004.
- Held, David et al. Global Transformations. Politics, Economy and Culture. Polity Press, Cambridge, 1999.
- Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre. La nueva era de las desigualdades. Manantial, Buenos Aires. 2003.
- Novick, Susana. Evolución de la política migratoria Argentina. Mimeo.
- Verduzco Igartúa, Gustavo. "El Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos con Canadá: un contraste frente a la experiencia con los Estados Unidos" en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol.14,1:165-192. El Colegio de México. 1999.



# IV. CUARTA PARTE

## MESA DE TRABAJO 3:

### GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

#### *I Políticas y Programas*

#### ACUERDOS Y PROGRAMAS REGULARES DE MIGRACIÓN TEMPORAL

##### ACUERDOS Y PROGRAMAS DE MIGRACIÓN TEMPORAL

Günther Müssig

Jefe de Misión

Organización Internacional para las

Migraciones (OIM),

Guatemala

*Ponente*



#### I. Introducción

##### 1.1 Visión Global entre Migración y Desarrollo

El mundo móvil e interrelacionado de hoy exige que los gobiernos adopten una perspectiva innovadora, multidimensional y equilibrada para encauzar la movilidad de las personas. Ello incluye encarar las necesidades de un mercado laboral cada vez más globalizado y en diversos sectores de actividades económicas; las previsiones demográficas de poblaciones que envejecen o disminuyen en gran parte del mundo desarrollado, además de reconocer el potencial positivo que tiene la migración para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de los países más pobres.

En la migración internacional, una de las tendencias más significativas es la creciente "migración transnacional". En vez de ser unidireccional y permanente, la migración se ha vuelto cada vez más temporal, estacional y circular. Nuevas tecnologías de información y comunicación facilitan los contactos entre los migrantes y las personas que han quedado atrás. El relajamiento de las restricciones sobre doble ciudadanía en muchos países y el ambiente económico, posibilitan a los migrantes llevar "una doble vida", mantener vínculos estrechos con el país de origen y con el país de residencia, permite que los migrantes se involucren en el progreso económico de sus países de origen. Esto ha motivado, cada vez más a los gobiernos de los países de origen ha establecer o revisar las políticas para fortalecer el involucramiento de sus diásporas en los procesos de desarrollo nacional.

Actualmente, el vínculo entre migración y desarrollo se encuentra en las agendas de muchos actores en el campo de la cooperación para el desarrollo internacional, tales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de agencias nacionales de desarrollo tales como el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DfID) y la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo (GTZ).

##### 1.2 Migraciones Laborales

La progresiva movilidad de los individuos en busca de mejores oportunidades de trabajo decente que les permita cubrir sus necesidades básicas y que además les proporcione seguridad humana ha venido captando la atención de los Gobiernos e instituciones involucradas en la formulación de políticas para fomentar cooperación bilateral y/o multilateral en favor de la migración internacional ordenada de trabajadores temporales. "La migración laboral o movimiento transfronterizo con fines de empleo a un país extranjero conlleva un potencial de desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino"<sup>(237)</sup>. "Muchos países están tratando de aplicar políticas, leyes y estructuras que fomenten el empleo de extranjeros como parte del sector de mano de obra"<sup>(238)</sup>.

"La migración de temporada y cíclica reviste ahora de particular interés para la comunidad internacional, pues se considera que estas perspectivas ofrecen la convergencia de intereses más idónea

<sup>(237)</sup> *La Migración y el Desarrollo. Perspectivas y Experiencias de la OIM.* Abril, 2006.

<sup>(238)</sup> *Las Migraciones Internacionales en América Latina y El Caribe. Edición No.65. Mayo Agosto 2002. SELA. Las Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales.* Daniel Martínez.

para los países de inmigración y de emigración y potencian el aporte positivo de la migración laboral al desarrollo. Los países de destino consideran que la migración laboral de temporada es un medio para satisfacer, con flexibilidad, las demandas laborales sectoriales, de temporada y en períodos críticos. Los países de origen consideran que las repercusiones de los movimientos temporales son más beneficiosas para el desarrollo gracias a las remesas, la transferencia de conocimientos y la promoción redes empresariales y comerciales.<sup>(239)</sup> Esta migración es ventajosa porque permite a los migrantes viajar con todas las normas reglamentarias del país receptor y además mantiene una estrecha relación con su país de origen, evita la fuga de personas calificadas, proporciona oportunidades de desarrollo personal y profesional y lo más importante evita la desintegración familiar.

La migración internacional ordenada produce efectos positivos para los actores involucrados, primero porque provoca un equilibrio en los beneficios tanto para las comunidades de origen, como para los países de destino, en primera instancia porque se trasladan las remesas a las comunidades de origen; segundo se provee de recursos humanos necesarios a los países de destino y tercero la migración internacional ordenada facilita la transferencia de conocimientos especializados y contribuye al enriquecimiento cultural de los trabajadores temporales. Las consecuencias económicas de las migraciones con fines de empleo, permiten un crecimiento económico no inflacionario, fomentan la creación de empleo y contribuyen a rejuvenecer la población<sup>(240)</sup>, así como el intercambio de tecnología y el crecimiento del desarrollo local mediante remesas. Este proceso migratorio también contribuye a aliviar la pobreza, disminuir los niveles de desempleo existente en los países de origen y permiten mejorar otras condiciones sociales, económicas o políticas en dichos países. Varios países del mundo han optado por la *migración temporal* frente a la *migración permanente* como mecanismo para hacer frente a los retos de una economía que se mundializa rápidamente. La tendencia del empleo temporal se establece independientemente de la geografía y/o nivel de desarrollo económico del país receptor, países ejemplo: Canadá y Australia<sup>(241)</sup>.

Los países de destino de la cuenca del Pacífico y de Europa central y oriental han adoptado políticas que privilegian la migración por un período determinado o vinculada a un proyecto determinado y, en consecuencia, la mayoría de ellos han adoptado sistemas de migración temporal<sup>(242)</sup>. Es importante mencionar, que desde la Segunda Guerra Mundial, la migración laboral temporal se ha concebido como una ruta hacia el desarrollo, cuyas consecuencias tangibles se reflejan en las remesas cuyo volumen ha igualado o superado las erogaciones oficiales para el desarrollo de

los países de origen, además se ha incrementado el nivel de vida de los beneficiarios de las remesas en los países de origen. El crecimiento cada vez mayor de los flujos de migración laboral hacia las grandes ciudades de los países del norte está directamente relacionado con el cambio en el sistema productivo. En efecto, el reemplazo de la producción industrial por un sector manufacturero degradado, caracterizado por una demanda creciente de trabajo para empleos de bajo salario, semicalificados o no calificados, en un contexto donde esos empleos están siendo rechazados por los jóvenes de los países del norte, así como el crecimiento del sector servicios, ha creado una oferta de empleos de bajo salario o empleos de tiempo parcial que están en aumento como vendedoras, meseras, secretarías, conserjes, limpiadores de departamentos, obreros de construcción, trabajadores agrícolas, paseadores de perros, cuidadores de niños y ancianos. Sin embargo; esos empleos rechazados y nuevos en el sector servicios o en el degradado sector manufacturero, aunque sean empleos de bajo salario atraen grandes cantidades de inmigrantes<sup>(243)</sup>.

Los acuerdos laborales bilaterales y los programas especiales para la migración laboral pueden ser medios fructíferos para encauzar los flujos laborales en determinados sectores de demanda y contrarrestar la migración clandestina, proporcionando así alternativas legales. En este ámbito, la Organización Internacional para Las Migraciones (OIM) presta asistencia a varios países de destino en la selección de los trabajadores necesarios en determinados sectores (agricultura, hotelería, cuidados de salud, etc.), así como en la orientación previa a la partida y para el viaje. La OIM considera que los diálogos a nivel multilateral pueden servir para facilitar enfoques prácticos y constructivos en cuanto a la elaboración de marcos para el buen gobierno de la migración laboral y el mejoramiento de la eficacia del mercado laboral mundial. Para una buena administración de las migraciones es necesario elaborar herramientas que permitan el equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra de manera segura, legal, ordenada y humana, a fin de aprovechar al máximo el potencial de desarrollo de la movilidad laboral global. En este contexto cada vez son más los Estados que recurren a los acuerdos bilaterales para regular los flujos de emigración y de inmigración de mayor importancia. A continuación se describen iniciativas de mayor importancia y acuerdos globales, bilaterales y regionales sobre migración.

## II. Mecanismos Globales Y Regionales Sobre Migración

Los procesos migratorios son complejos y deben tratarse con políticas adecuadas para una mejor gestión y requieren de mecanismos binacionales como regionales, para garantizar los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Se distinguen dos

(239) *La Migración y el Desarrollo. Perspectivas y Experiencias de la OIM.* Abril. 2006.

(240) *Informe de la Comisión de Trabajadores Migrantes* pp 63-73. 1 junio de 2004 OIT - Ginebra

(241) *Las Migraciones Internacionales en América Latina y El Caribe. Edición No.65. Mayo Agosto 2002. SELA. Las Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales.* Daniel Martínez.

(242) *Las normas de la OIT sobre migraciones laborales.* Daniel Martínez. Director para los países andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[http://migracion-remesas.rds.hn/document/las\\_normas\\_de\\_la\\_OIT.pdf](http://migracion-remesas.rds.hn/document/las_normas_de_la_OIT.pdf)

(243) *Max Meneses Rivas. LA GLOBALIZACIÓN Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. e-mail: maxmenesesr@yahoo.com*

tipos de mecanismos, el primero es amplio y trata sobre los procesos migratorios en forma integral, entre ellos se destacan los instrumentos de Naciones Unidas, los del Consejo de Europa, la Conferencia Regional Sobre Migración (Proceso Puebla), la Conferencia Sudamericana de Migraciones, el segundo es específico sobre migración laboral, tal como el Mercado Común de MERCOSUR y el Instrumento Andino de Migración Laboral de los Países de la Comunidad Andina.

## 2.1 Mecanismos Sobre Migración y Protección de los Trabajadores Migrantes

### 1. Instrumentos de Naciones Unidas

La Organización Internacional de Trabajo (OIT), ha estado a la vanguardia porque se garantiza un trato justo para los trabajadores migratorios y sus familias; y el respeto a los derechos humanos. En primer lugar, mediante la aprobación de diferentes convenios y recomendaciones sobre la materia y en segundo lugar mediante su proyecto de cooperación técnica.

Las convenciones más importantes están constituidas por el convenio No. 47 relativo a los trabajadores migrantes de 1949, la recomendación 86 de 1949 sobre trabajadores migrantes, la recomendación de 1955 sobre la protección de los trabajadores migrantes en países insuficientemente desarrollados, el convenio 143 relativo a los trabajadores migrantes de 1975 y la recomendación No. 151 del mismo año. En estas convenciones y recomendaciones los derechos humanos de los trabajadores migrantes fueron expresamente reconocidos a todos por igual, sin hacer distinción entre trabajadores nacionales y extranjeros. Además se concentran en la contratación y en las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes y establecen el principio de la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros. El convenio de 1975 tiene por objeto la protección de los trabajadores migrantes en situación irregular<sup>(244)</sup>.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 adoptó la **Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**. Ésta reconoce y se inspira en los convenios de la OIT, y en muchos casos va más allá de ellos, porque extiende también a los trabajadores migrantes que entran o residen en forma irregular en el país de empleo (y a los miembros de sus familias) los derechos que antes se limitaban a las personas que practicaban una migración legal por razones de empleo, con lo cual va más lejos que las disposiciones formuladas en la parte I del Convenio núm. 143 de la OIT. La convención entró en vigencia el 1.º de julio 2003, después de que el umbral de 20 países fue alcanzado en el mes de marzo del 2003. Actualmente 33 países

han ratificado la convención<sup>(245)</sup>.

### 2. Instrumentos Europeos

Europa cuenta con los instrumentos del Consejo de Europa y son los más avanzados en el campo de las migraciones laborales. Algunos comprenden los derechos humanos en general y otros son específicos para los migrantes y los trabajadores migrantes. El instrumento que se refiere específicamente a los trabajadores migrantes es el **Convenio Europeo Sobre la Condición Jurídica de los Trabajadores Migrantes (1977)**; este convenio regula los principales aspectos del estatuto jurídico de los trabajadores migrantes y, en particular: reclutamiento, exámenes médicos y exámenes de aptitud profesional, viaje, permisos de trabajo y de residencia, reunión familiar, vivienda, condiciones de trabajo, transferencia de economías, seguridad social, asistencia social y médica, terminación del contrato de trabajo, despido y colocación en un nuevo empleo, y la preparación para el retorno al país de origen. Otros convenios relevantes son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) y la Carta Social Europea (1961) con su Protocolo adicional (1988); y la Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), aunque no tiene carácter obligatorio, establece principios rectores para el trato de los no nacionales de la Comunidad en el campo del empleo<sup>(246)</sup>.

### 3. Instrumentos Regionales en América Latina

#### A) Conferencia Regional Sobre Migración (Proceso Puebla)

En la Región Centroamericana, en marzo de 1996 se inició el proceso de la Conferencia Regional Sobre Migración como un foro regional consultivo. La primera reunión de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) se celebró en 1996 en Puebla, México (Proceso Puebla). Hasta la fecha se han llevado a cabo 11 Conferencias Regionales, este mecanismo cuenta con un Plan de Acción con cuatro ejes principales: Políticas y Gestión Migratoria; Migración y Desarrollo, Migración y Salud y Derechos Humanos<sup>(247)</sup>. En la 11.ª Conferencia, los países reconocieron que el (Modo IV) del GATS es un espacio común de acuerdo para el desarrollo de políticas de movilización de personal semi-calificado y en el cual es importante el rol de los Organismos Internacionales, Agencias de Cooperación, Sociedad Civil y Comunidades de Migrantes. Reconocieron la necesidad de contar con programas gubernamentales para mejorar la aceptación e inserción laboral y social de migrantes permanentes o temporales en países de destino como el programa de contratación de trabajadores a Canadá y que brinden facilidades de integración de migrantes a la sociedad o de créditos para proyectos en comunidades de origen.

<sup>(244)</sup> *Evolución de la Protección Jurídica de los Trabajadores Migratorios en el Derecho Internacional. Cuadernos de Trabajo Sobre Migración No. 4. OIM Guatemala, Agosto 2001.*

<sup>(245)</sup> *Las Migraciones Internacionales de América Latina y El Caribe, edición No. 65. Mayo-Agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA. Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales. Daniel Martínez.*

<sup>(246)</sup> *Las Migraciones Internacionales de América Latina y El Caribe, edición No. 65. Mayo-Agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA. Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales. Daniel Martínez.*

<sup>(247)</sup> *Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) Proceso Puebla. Página Web.*

## B) Conferencia Sudamericana de Migraciones,

Es el principal Foro Permanente de Coordinación y Consulta y Desarrollo de Política Migratorias Regionales para América del Sur; su Plan Acción aprobado prevé un conjunto de objetivos generales y específicos, principalmente relacionados con el fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios; hasta la fecha se han realizado seis conferencias. La Sexta Conferencia Sudamericana de Migración, llevada a cabo en mayo del presente año en Asunción Paraguay, abordó los temas relacionados con la agenda para el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo a celebrarse en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de este año, haciendo énfasis en la contribución positiva de los migrantes y la minimización de los impactos negativos de la migración, el mantenimiento de los derechos humanos de los migrantes, y contrabando y tráfico<sup>(248)</sup>.

## C) Declaraciones Conjuntas de Ministros de Países Mesoamericanos.

Este es un nuevo mecanismo regional para abordar la temática migratoria de los países mesoamericanos frente a las reformas inmigratorias de los Estados Unidos. Hasta la fecha han habido tres declaraciones conjuntas, la primera en México (enero 2006), donde se reconoce que los esquemas de trabajadores temporales es un elemento esencial para lograr procesos migratorios legales, seguros, ordenados y respetuosos de los derechos humanos; la segunda declaración de Cartagena de Indias Colombia (febrero 2006), en la que instan a los países a promover una conferencia hemisférica sobre las mejores prácticas para el establecimiento de programas bilaterales de trabajadores migrantes; la tercera declaración la hicieron en Antigua Guatemala (marzo 2006), donde nuevamente reiteran la importancia que representa el establecimiento de programas Bilaterales de trabajadores migrantes. Adicionalmente, en esta tercera reunión, los señores Ministros acordaron realizar un estudio comparativo sobre los procedimientos y situación actual de sus respectivos procesos, que permita elaborar directrices y procedimientos homogéneos tanto de solicitud como de seguimiento y ampliación de estos proyectos, para compartir con aquellos países que aún no se han beneficiado con estos modelos regulatorios de migrantes en el exterior. La coordinación para la elaboración de dicho estudio estará a cargo del Gobierno de Guatemala<sup>(249)</sup>.

## 2.2 Mecanismos Específicos sobre Migración Laboral

a) **El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**, en 1995 adoptó un acuerdo destinado a regular las migraciones laborales dentro de la región.

b) **Instrumento Andino de Migración Laboral**, en 1977 el Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 116 que contiene el Instrumento Andino de Migración Laboral y posteriormente en su Decisión 397 de 1996 creó la Tarjeta Andina de Migración (TAM)<sup>(250)</sup>.

## III. Programas y Proyectos Bilaterales y Otros Arreglos Sobre Trabajadores Migrantes

### III.1 Programas y Proyectos Trabajadores Agrícolas Temporales a Canadá

Canadá ha celebrado acuerdos para trabajadores estacionales en el sector de la agricultura con varios países. 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 y/o memorándum de entendimiento<sup>(251)</sup>.

1. **Jamaica** fue el primer país que firmó convenio con Canadá sobre trabajadores agrícolas temporales en el año 1966<sup>(252)</sup>.

2. **Trinidad & Tobago y Barbados** en el año 1967 firmaron convenio con Canadá para enviar trabajadores agrícolas temporales<sup>(253)</sup>.

<sup>(248)</sup> *Las Migraciones Internacionales de América Latina y El Caribe*, edición No. 65. Mayo-Agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA. Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales. Daniel Martínez.

<sup>(249)</sup> *Declaraciones Conjuntas de Ministros de Países Mesoamericanos*. Página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

<sup>(250)</sup> *Las Migraciones Internacionales de América Latina y El Caribe*, edición No. 65. Mayo-Agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA. Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales. Daniel Martínez.

<sup>(251)</sup> *Estudios sobre Migraciones internacionales No. 66. Acuerdos Bilaterales de Migración Mano de Obra: Estudios de Caso*. Eduardo Geronimi. Lorenzo Cachón, Ezequiel Texidó. OIT. Ginebra. 2003.

<sup>(252)</sup> *Revistas Mexicana de Estudios Canadienses (nueva época)*. México. Octubre de 2003. Vol. 1.

<sup>(253)</sup> *Revistas Mexicana de Estudios Canadienses (nueva época)*. México. Octubre de 2003. Vol. 1.



3. **México y Canadá** en 1974 firmaron un Memorando de Entendimiento, para dar inicio al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales y para facilitar el reclutamiento de mano de obra mexicana para el sector agrícola canadiense. Dicho Programa ha contribuido al fortalecimiento de la relación bilateral, permitiendo que cerca de 11,000 trabajadores fueran a trabajar en las granjas canadienses de prácticamente todas las Provincias, destacando Québec, en donde el número se ha incrementado en los últimos tres años, contando casi 3,000 trabajadores actualmente<sup>(254)</sup>.

**Islas Orientales del Caribe (Granada, Antigua, Dominica ST. Kitts & Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Monserrat) y Canadá** firmaron en el año 1976 un convenio para enviar trabajadores agrícolas temporales a las fincas de Canadá<sup>(255)</sup>.

**El Salvador y Canadá:** El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo, ha facilitado el movimiento temporal de trabajadores de El Salvador hacia plantas de procesamiento de carne en Canadá a partir del año 2002. Hasta la fecha se han enviado un total de 565 trabajadores. En abril 2006 el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y la OIM firmaron un Convenio de Cooperación para Fortalecer los Programas Temporales en el Extranjero<sup>(256)</sup>.

**Guatemala y Canadá:** Guatemala desde el año 2003 tiene un Proyecto de Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá, trabajo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con la cooperación de la OIM. El proyecto ha contribuido a mejorar la relación bilateral entre ambos países y se ha constituido en un modelo de cooperación internacional que demuestra que es posible mantener un movimiento de trabajadores de manera regulada, digna y efectiva; también contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios. En el marco de este proyecto OIM brinda la asistencia técnica al Gobierno de Guatemala y contribuye a crear el mecanismo para la selección de los trabajadores temporales agrícolas de acuerdo a la demanda de los empleadores canadienses; también asesora a los candidatos en la preparación del expediente de acuerdo a los requisitos de inmigración de Canadá, de otro lado, la OIM se encarga de los arreglos de viaje de los mismos. En el numeral IV de este mismo documento se describe y se evalúa el proyecto<sup>(257)</sup>.

### III.2 Otros Programas y Proyectos de Trabajadores Temporales

**Guatemala y México:** Los Gobiernos de Guatemala y México, en 1989 deciden crear un Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios, para tratar: Flujos o corrientes migratorias documen-

tadas de ambos países, corrientes migratorias guatemaltecas indocumentadas y flujos de indocumentados de terceros países. En la reunión de Tlatelolco (abril 1991), se aborda por primera vez el tema de los trabajadores migratorios temporales guatemaltecos y se crea un Grupo Ad-hoc Binacional, a partir de esa fecha este Grupo Ad-hoc ha definido y aplicado mecanismos de protección de los trabajadores migrantes, en el aspecto laboral y garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. En el año 2005, se estima que cerca de 150,000 trabajadores migrantes guatemaltecos se trasladaron al sur de México<sup>(258)</sup>.

En el año 2001, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social - MTPS- y OIM, suscribieron un Memorando de Entendimiento en materia de Cooperación Técnica sobre Migración Laboral Temporal. Se hace particular énfasis en la dinámica del mercado laboral rural transfronterizo, bajo la perspectiva de un enfoque integral que permita la definición y aplicación de políticas a favor de los trabajadores migrantes, Guatemala - México, en un marco de reciprocidad, buena vecindad, trato justo, digno y humano. En este contexto, la OIM ha contribuido al fortalecimiento del Ministerio de Trabajo, proporcionando el sistema de información computarizado que permite el registro y documentación de los trabajadores migrantes temporales. Es importante destacar que siendo Guatemala un país emisor y México un país receptor de trabajadores migrantes temporales, ambos han ratificado la *Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*.

2. **Ecuador y España:** Considerando los flujos recientes de migrantes ecuatorianos en busca de empleo en España para mejorar su situación y económica y el número de migrantes ecuatorianos irregulares que residen en España, los gobiernos de Ecuador y España suscribieron un "Acuerdo Relativo a la Regulación y el Manejo de los Flujos Migratorios" en mayo de 2001. Este acuerdo crea un marco administrativo adaptado para obtener acceso a España y su mercado laboral, respetando los derechos laborales y sociales de los migrantes y combatir la migración irregular y su explotación criminal<sup>(259)</sup>. El acuerdo regula las oportunidades laborales y, como tal, prevé la comunicación de ofertas de empleos, la evaluación de requisitos profesionales, viaje y recepción.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador solicitó asistencia de la OIM en la implementación de este acuerdo en los campos de la selección y el transporte de migrantes ecuatorianos a España. La OIM ha implementado las siguientes actividades: Diseño y funcionamiento de un sistema para el registro de los migrantes ecuatorianos que deseen conseguir empleo en España. La OIM proporciona listas breves con las destrezas y experiencia registradas en su base de datos a la Comisión mixta española-ecuatoriana a cargo de la selección de los candidatos. Brinda asistencia

(254) *Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México. Página Web.*

(255) *Revistas Mexicana de Estudios Canadienses (nueva época). México. Octubre de 2003. Vol. 1.*

(256) *Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador. Página Web.*

(257) *Evaluación Proyecto Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 22. OIM Guatemala. Febrero 2006.*

(258) *Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México sobre Asuntos Migratorios.*

(259) *IOM Activities Facilitating Bilateral Labour Arrangements. IOM Labour Migration Service Area. Ginebra, Suiza.*

en la elaboración de contratos, en la obtención de visas y pasaportes y en el traslado de las personas seleccionadas hacia España; En marzo de 2004, la base de datos de la OIM contenía las hojas de vida (CVs) de 22,000 candidatos. Hasta el año 2005 más dos mil trabajadores se han beneficiado de este programa, destacándose la participación de agricultores, de servicio y dependientes de comercio (27%, 20% y 17 % respectivamente), el resto de trabajadores laboran en otras ocupaciones.

**Colombia y España:** En el año 2001 ambos países firmaron un Acuerdo Bilateral relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales: el acuerdo contiene los siguientes compromisos a) las autoridades españolas comunican a las colombianas el número y las características mano de obra calificada y no calificada, teniendo en cuenta la existencia de oferta de empleo; b) se acuerda que la valoración de requisitos profesionales estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA de Colombia); c) se reconocen los derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes; d) también contiene disposiciones especiales sobre trabajadores de temporada; e) se prevé el mecanismo de proceso de retorno<sup>(260)</sup>. El Gobierno de la República de Colombia solicitó a la OIM asistencia técnica para la implementación de un servicio de traslado de los trabajadores migrantes. Hasta el año 2005 un poco más de 16,000 trabajadores se han beneficiado del programa.

#### IV. Proyecto Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos Temporales a Canadá

El Proyecto de Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá, es el resultado del trabajo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con la cooperación de OIM. El Proyecto se concretó, al llegar a un acuerdo con la Fundación de Empresas de Reclutamiento de Mano de Obra Agrícola Extranjera de la provincia de Québec (FERME), bajo la supervisión del Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá.

Es importante destacar que este proyecto no es un Acuerdo Binacional; sin embargo, ha contribuido a mejorar la relación bilateral entre ambos países y se ha constituido en un modelo de cooperación internacional que demuestra que es posible mantener un movimiento de trabajadores de manera regulada, digna y efectiva; y ha contribuido al fortalecimiento de la gobernabilidad de los flujos migratorios. En el marco de este proyecto OIM brinda la asistencia técnica al Gobierno de Guatemala y contribuye a crear el mecanismo para la selección de los trabajadores temporales agrícolas de acuerdo a la demanda de los empleadores canadienses; también asesora a los candidatos en la preparación del expediente de acuerdo a los requisitos de inmigración de Canadá, de otro lado, la OIM se encarga de los arreglos de viaje de los mismos.

El proyecto con Canadá contempla: a) el retorno de los trabajadores a sus lugares de origen, lo cual es muy bueno porque evita la desintegración familiar; b) promueve la demanda de la fuerza de trabajo agrícola que requiere la agricultura canadiense, y

c) contribuye a la disminución de la pobreza en los hogares de los trabajadores temporales. Las actividades del proyecto iniciaron en el año 2003, como un Plan Piloto por dos años; en el primer año se contrataron a 215 trabajadores(as), en el 2004 viajaron 320 y en el 2005 viajaron 675 personas.

Los requisitos para ingresar al proyecto son: ser guatemalteco(a), estar comprendido entre 25 y 40 años, estar casado(a) /unido(a), tener experiencia en cultivos agrícolas de acuerdo a la demanda de los empleadores canadienses y carecer de antecedentes penales y policíacos.

#### A. Procesos que Conlleva el Proyecto

A continuación se describen los procesos que se realizan para enviar a un trabajador agrícola a Canadá:

**a) Reclutamiento:** Se lleva a cabo en distintas comunidades y municipios de los departamentos de Guatemala, en la entrevista los datos se registran en el Formulario de Reclutamiento. En el proceso participan también algunos empresarios de Canadá.

**b) Procesamiento de Formulario de Reclutamiento:** Los datos del Formulario de Reclutamiento se ingresan al sistema a través de asignarle un código a cada trabajador y esta información forma parte del banco de datos de trabajadores agrícolas temporales a Canadá.

**c) Recepción de documentación requerida del trabajador y pago de gastos:** Cada trabajador se presenta a las oficinas de OIM para entregar los documentos que son requisitos para poder ingresar al proyecto: Pasaporte vigente, 9 fotografías tamaño pasaporte a colores y otros documentos necesarios para completar la documentación del expediente. Posteriormente con esta documentación se llena una solicitud de Visa y se apertura el correspondiente expediente a cada uno.

**d) Envío solicitud de visa a embajada:** La solicitud de visa y la documentación requerida, se envía a la Embajada de Canadá para que proporcione los Formularios para el Examen Médico.

**e) Examen Médico:** Posteriormente a que la Embajada de Canadá envía los formularios para examen médico, se cita a los trabajadores para llevarlos a su respectivo examen. Los resultados de los exámenes médicos se envía a la Oficina Central de Trinidad y Tobago donde indican si los trabajadores se encuentran aptos para realizar el trabajo agrícola temporal, cuyos resultados se envían a través de la Embajada de Canadá.

**f) Como llega una Demanda de Trabajadores a Guatemala:** En Canadá los propietarios de las fincas hacen sus requerimientos a FERME (Fundación de Empresas de Reclutamiento

<sup>(260)</sup> IOM Activities Facilitating Bilateral Labour Arrangements. IOM Labour Migration Service Area. Ginebra, Suiza.

de Mano de Obra Agrícola Extranjera de la Provincia de Québec en Canadá) a la cual están asociados. Todas las solicitudes pasan por un proceso de evaluación y aprobación, al ser aprobadas FERME envía directamente las demandas a OIM Guatemala con copia a la Embajada de Guatemala en Canadá. Cada demanda viene con toda las especificaciones.

**g) Asignación de la Demanda:** Si el candidato está apto para trabajar según los resultados del examen médico, se procede a la asignación del trabajador a la demanda correspondiente.

**h) Solicitud de HRSDC (Permiso de Trabajo):** Cuando el trabajador está asignado a una demanda, se procede a solicitar a FERME el HRSDC (permiso de trabajo).

**i) Obtención de Visa:** FERME tramita las solicitudes de los permisos de trabajo y si proceden, envía los correspondientes HRSDC aprobados. Con los HRSDC aprobados por FERME, la Embajada de Canadá emite las visas correspondientes.

**j) Charla Previa del Viaje:** Con anterioridad a la fecha del viaje, se cita a los trabajadores que viajarán a las Oficinas de OIM para darles instrucciones sobre el viaje y otras instrucciones.

**k) Día del Viaje:** Se les brinda asistencia en el Aeropuerto y se entrega oficialmente a cada trabajador los documentos de viaje, se les explica sobre la responsabilidad que tienen de cuidar los documentos, así como de cuales documentos deben presentar al ingresar a Canadá y cuales documentos deben entregar al empleador.

**l) Protección del trabajador en Canadá:** El personal del Consulado Guatemalteco en Canadá, brinda asistencia en el aeropuerto a la llegada de los trabajadores a Canadá. Periódicamente visita las fincas, para entrevistarse tanto con los empleadores como con los propios trabajadores, verifica in-situ las condiciones de trabajo y atiende cualquier requerimiento de los trabajadores.

**m) Retorno de los Trabajadores:** Cuando el trabajador esta listo para regresar a Guatemala, ellos reciben asistencia en el aeropuerto de parte del personal del Consulado Guatemalteco. Al llegar a Guatemala llenan el formulario aviso de retorno, y según sea el caso, presentan la carta de recomendación del empleador, donde recomiendan que el trabajador continúe en el proyecto.

### B. Perfil Sociodemografico de los Trabajadores (As)

En el año 2005 participaron en el proyecto 675 trabajadores(as), de los cuales el 90.5% corresponde a población masculina y el 9.5% a población femenina. El 99.0% de los trabajadores(as) han viajado a las fincas ubicadas en Québec, Canadá y el 1.0% a Notario. Los trabajadores(as) proceden de 15 departamentos del país y de 57 municipios de la República de Guatemala. El 38.7% de los trabajadores(as) que participan en el proyecto no tienen terminada la educación Primaria, el 36.9% cuenta con primaria terminada, el 9.8% tiene educación secundaria, el 3.9% ter-

minaron el bachillerato o su equivalente, el 9.2% no tiene ningún nivel de escolaridad y el 1.6% no especificó su escolaridad. La mayoría de los trabajadores(as) proceden de familias campesinas y pobres y cuentan con muchos años de experiencia en la agricultura. El 62.4% de los trabajadores(as) antes de involucrarse al proyecto trabajaban por cuenta propia en sus terrenos; en esta categoría se incluyen a los campesinos que se emplean por día y no tienen un trabajo fijo estable. El 21.8% estaban desempleados, el 13.2% eran jornaleros/peones asalariados pero con ingresos que no eran suficientes para cubrir sus necesidades básicas. El 2.6% de las personas pertenecían a la población no económicamente activa.

### C. Evaluacion de los Trabajadores(As) Agricolas Temporales

Los 675 trabajadores(as) trabajaron par 60 fincas. Las 58 mujeres que participan en el proyecto trabajaron en una finca dedicada al cultivo de las fresas. El promedio anual de estadía de los trabajadores varía entre dos y seis meses, con un promedio de 4.8 meses, hay algunas excepciones que trabajan hasta el año completo. Laboran en promedio 65 horas a la semana. El salario neto mensual que devengan es de USD 1,400, es decir después de efectuados todos los descuentos que establece la legislación canadiense. Los trabajadores se encuentran involucrados en los cultivos de lechuga, tomate, cebolla brócoli, hortalizas finas, rábano, repollo, etc.

### D.Impacto Del Proyecto En Los Hogares De Los Trabajadores(As) Agricolas Temporales Y En Las Comunidades De Origen

Los entrevistados calificaron de muy buena y buena la experiencia de trabajar en Canadá (53.4% y 36.2% respectivamente), porque les permitió compartir con personas de otras nacionalidades y además por el ingreso económico que obtuvieron. El resto indicó que su experiencia había sido regular. Por otra manifestaron que el mayor problema que tuvieron fue lavar su ropa (91.4%), ya que por razones culturales no están acostumbrados a realizar quehaceres domésticos. En segundo lugar fue el problema del idioma, el 39.7% manifestó tener problema para comunicarse y el 60.3% no manifestó ningún problema de esta naturaleza, porque hablaban español los supervisores y/o empleadores.

Los trabajadores adquirieron conocimiento sobre: a) cortar los productos adecuadamente y con rapidez, b) manejar tractores y otras maquinas relacionadas con la agricultura; y c) técnicas sobre empaque y etiquetado de productos. El beneficio económico de los trabajadores(as) fue calificado por ellos como muy bueno y bueno (67.2% y 24.1% respectivamente), indicando que vale la pena el esfuerzo de ir a trabajar a Canadá porque les permite proporcionar una mejor calidad de vida a sus familias y atienden la educación de sus hijos(as) sin problemas. Un 8.7% calificó de regular el beneficio económico, quizás porque en algunos casos no había mucho trabajo en las fincas y el salario devengado no llenó las expectativas; sin embargo manifestaron que aún así ellos percibieron un salario superior al que ellos pueden ganar en Guatemala.

El destino que le dan a las ganancias netas los trabajadores(as), se muestra en el siguiente cuadro

| DESTINO DE LAS GANACIAS            | PORCENTAJE   |
|------------------------------------|--------------|
| <b>TOTAL</b>                       | <b>100.0</b> |
| Construcción de Vivienda           | 45.3         |
| Pago de Deudas                     | 10.8         |
| Consumo (Alimentos, Bebidas, Etc.) | 9.8          |
| Ampliación de Vivienda             | 7.8          |
| Compra de Ropa y Zapatos           | 5.5          |
| Compra de Mobiliario y Equipo      | 4.5          |
| Gastos en Educación                | 3.8          |
| Compra de Terrenos                 | 3.4          |
| Ahorros                            | 3.1          |
| Gastos en Salud                    | 3.1          |
| Compra de Herramienta Agrícola     | 0.1          |
| Otros Gastos                       | 2.8          |

#### ***Distribución Porcentual del Volumen de Ganancias Obtenidas de los Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá***

#### **E. Apreciaciones de Autoridades Locales sobre El Proyecto**

Se entrevistaron algunos alcaldes auxiliares y presidentes de comités de las algunas comunidades, quienes opinaron que el proyecto ha producido cambios positivos en las comunidades; estos son evidentes en el mejoramiento de las viviendas, ahora trabajan más sus terrenos y en algunos casos generan trabajo a personas de la comunidad, se encuentran solventes, han dinamizado el comercio local porque tienen poder adquisitivo y los niños(as) asisten a la escuela sin mayores problemas. También ha generado cambios en cuánto a relaciones de género, porque ahora hay mujeres que son administradoras de los terrenos cuando el compañero de hogar se encuentra trabajando en Canadá y otro aspecto que las autoridades locales han observado es que vienen con buenas costumbres y además con un sentido de apoyar el trabajo comunitario, principalmente porque ahora ellos tienen disposición económica y cuentan para aportar en las mejoras comunitarias.

#### **IV. Conclusiones**

1. La migración de temporada y cíclica reviste ahora de particular interés para la comunidad internacional, pues se considera que estas perspectivas ofrecen la convergencia de intereses más idónea para los países de inmigración y de emigración y potencian el aporte positivo de la migración laboral al desarrollo. Los países de destino consideran que la migración laboral de temporada es un medio para satisfacer, con flexibilidad, las demandas laborales sectoriales, de temporada y en periodos críticos. Los países de origen consideran que las repercusiones de los movimientos temporales son más beneficiosas para el desarrollo gracias a las remesas, la transferencia de conocimientos y la promoción redes

empresariales y comerciales. Esta migración es ventajosa porque permite a los migrantes viajar con todas las normas reglamentarias del país receptor y además mantiene una estrecha relación con su país de origen, evita la fuga de personas calificadas, proporciona oportunidades de desarrollo personal y profesional y evita la desintegración familiar.

2. Otro enfoque importante es en el marco de la OMC como foro especializado en las negociaciones del acuerdo general (GATS siglas en Inglés), donde se discute que el llamado Modo IV se amplíe a la migración laboral. Desde la perspectiva de los países que originan migraciones laborales, también están planteando la necesidad de ampliar el ámbito conceptual del Modo Cuatro (IV) de forma que el exceso de oferta laboral en sus países, puedan tener acceso a oportunidades de empleo en el exterior, por canales autorizados, mediante el empleo temporal de sus trabajadores en el exterior; este es un tema que ya se inició su debate en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla).

3.. Los actuales mecanismos institucionales regionales de América Latina, tales como la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla), Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, las Declaraciones Conjuntas de los Ministros de Mesoamérica, abordan en sus agendas de trabajo el tratamiento de las migraciones laborales y lo más reciente es la declaración de Ministros Mesoamericanos que instan a los países a promover una conferencia hemisférica sobre las mejores prácticas para el establecimiento de programas bilaterales de trabajadores migrantes

4. Finalmente, tal como lo acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos en la Cumbre de Salamanca, y en el tema que nos ocupa, se comprometieron a "desarrollar políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito que favorezcan y faciliten también procesos temporales de migración laboral, con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para su retorno en mejores condiciones"; estimamos que a la luz de las experiencias regionales planteadas en este documento, hay elementos suficientes para la mejora en el diseño y puesta en práctica de políticas bilaterales y otro tipo de arreglos institucionales sobre programas integrales de trabajadores migrantes temporales, que incluya procedimientos efectivos de reclutamiento, protección y retorno a sus lugares de origen.

**HACIA UN MERCADO DE TRABAJO  
MEXICO-NORTEAMERICA-LATINOAMÉRICA:  
Reflexiones sobre una nueva estrategia regional**  
Gerardo López Hernández  
Subsecretario de Empleo y Política Laboral  
México  
*Comentarista*



**ALGUNOS SINTOMAS EN LOS PAISES AMERICANOS:  
¿qué sucede en el mundo laboral?**

- Los Estados Unidos de América reciben un flujo anual aproximado entre 400,000 y 500,000 trabajadores latinoamericanos indocumentados, además de cerca de 100,000 trabajadores mexicanos documentados legalmente.

- Canadá está requiriendo un creciente número de trabajadores mexicanos para enfrentar las demandas de sus sectores agrícola y de la construcción.

- México, en tres entidades de la frontera sur, utiliza en su mayoría trabajadores guatemaltecos y centroamericanos en algunos segmentos de los sectores agrícola, construcción y servicios.

- La cantidad de trabajadores chinos y de otros países asiáticos crece aceleradamente en toda América, particularmente en los países del norte del continente.

**¿NUEVOS PARADIGMAS MUNDIALES?**

- La situación demográfica de los Estados Unidos apunta hacia una escasez de mano de obra que se acentuará en los próximos 10 ó 15 años, ante el envejecimiento de los "baby-boomers" y el cambio en la cultura de trabajo que implica que los norteamericanos no realizan trabajos de baja destreza.

- Los mercados de consumo al nivel mundial se han focalizado en ciertos países y regiones que concentran un alto nivel de ingreso per cápita y que demandan de manera creciente, productos y trabajadores.

- Los países con economías emergentes han desarrollado capital humano, que está emigrando a los países más desarrollados, que acrecienta la "descapitalización laboral e intelectual" de los mismos, que en el largo plazo provocará el empobrecimiento global de los países de origen.

- En algunas partes del mundo como es el caso de Europa, han empezado a surgir Mercados Laborales Supranacionales, que permiten reducir los déficit regionales de trabajadores y el mantenimiento de un balance de desarrollo regional; sin embargo, las migraciones indocumentadas generan presiones sociales graves.

- Los países asiáticos con una gran población (China, India y Pakistán) son entre otros, grandes centros expulsores de mano obra hacia las naciones y las regiones desarrolladas que los demandan, debido a que solo una parte pequeña de su población obtiene beneficios del proceso de desarrollo por el que atraviesan.

- La desigualdad en el ingreso se ha acentuado drásticamente en las últimas décadas tanto al nivel país como región, polarizando las clases sociales y la capacidad de crecimiento regional, la cual en América del Sur se ha manifestado entre otros, como el surgimiento de gobiernos con orientación contraria a los esquemas calificados como neoliberales.

**ANTECEDENTES EN AMERICA**

**- LATINOAMERICA**

(Región México-Centroamérica y el Caribe)

\* Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios México – Guatemala.

\* Acuerdo General de Cooperación entre los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos Mexicanos

\* Acuerdo operativo entre la STPS y el Consejo de Ministros del Trabajo de Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana.

**- ESTADOS UNIDOS**

\* El programa "BRACERO".

\* Ley para reforma y control de inmigrantes (1986) y Ley de inmigración (1990).

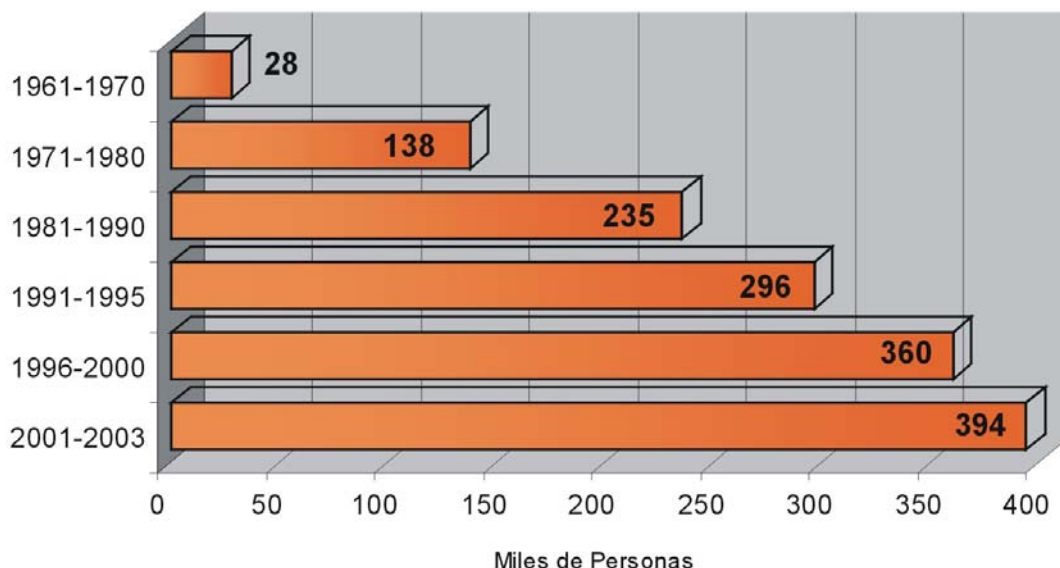
\* Revisión en proceso de las iniciativas de ley sobre seguridad y migración aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre del 2005 y de la Reforma Migratoria Integral aprobada por el Senado de los EUA en el mes de mayo de 2006.

**- CANADA**

\* El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT).



## Disminución Neta de Población por Migración México-Estados Unidos



Fuente: 1961 a 1995: Comisión Reform-USA y SRE-México, 1997. Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración; de 1996 a 2003: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), marzo de 1995 a 2003.

### MIGRACION A LOS EUA

- Desde 1942, con el Programa Bracero que implementaron los Estados Unidos y México –que estuvo vigente hasta 1964–, los primeros demandaron de manera sistemática mano de obra mexicana principalmente para actividades agrícolas.

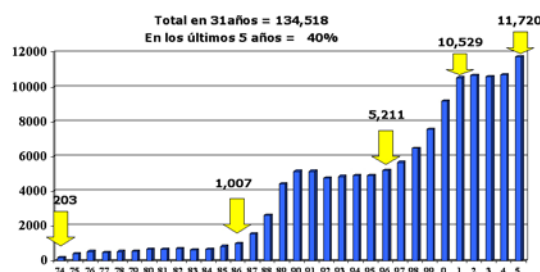
- Desde la década de los setenta, el patrón migratorio ha variado en magnitud, intensidad, modalidades y características, marcando una nueva dinámica. La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se incrementó sustancialmente, sobretudo la indocumentada. Asimismo, la migración ha adquirido en ambos países una dimensión nacional, involucrando a un vasto y diverso conjunto de grupos poblacionales y perfila un carácter más permanente (redes sociales). También influye en este fenómeno, en forma relevante, las grandes diferencias salariales que los trabajadores mexicanos reciben en los Estados Unidos comparativamente con los que perciben en México.

- Lo anterior, aunado al creciente flujo de inmigrantes centroamericanos hacia el norte, determina que México tenga ahora un triple carácter migratorio. Además de los mexicanos que tradicionalmente se dirigen hacia los Estados Unidos, ha estado proliferando la entrada de centroamericanos: algunos que pretenden cruzar todo el territorio nacional para llegar a ese país y los que se han integrado al mercado laboral local en los estados fronterizos del sur (Chiapas, Tabasco, Quintana Roo).

### MIGRACIÓN LEGAL, SEGURA Y ORDENADA: PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ (PTAT)

En junio de 1974 Canadá y México firmaron en Ottawa un memorándum de entendimiento.

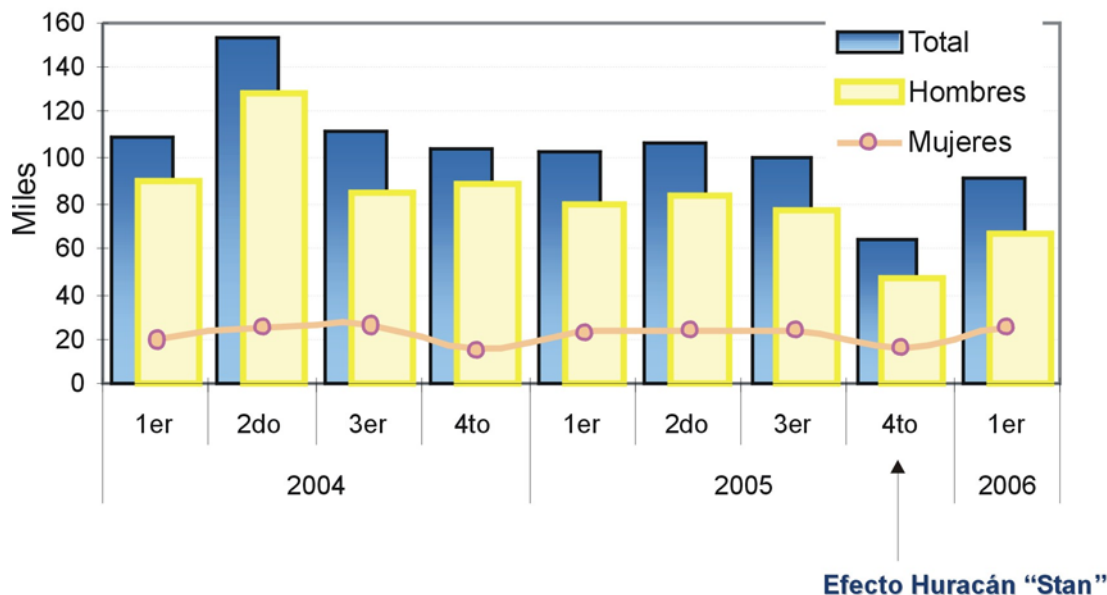
A fines de 1974 los primeros 203 trabajadores mexicanos viajaron a Canadá.



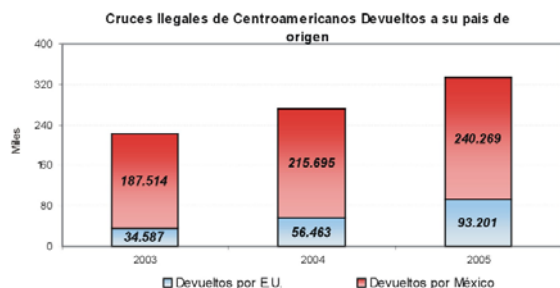
### PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ



## Flujos migratorios temporales de Guatemala a México



Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera México Guatemala, STPS-CONAPO-INAMI-SRE-EL COLEF



Fuente: Para E.U. son datos preliminares obtenidos del U.S. Citizenship and Immigration Services, los datos para 2005 son estimados.

Nota: De acuerdo con el Pew Hispanic Center, se estima que entre el año 2000 y 2005 ingresaron 850 mil inmigrantes ilegales a los Estados Unidos de América, principalmente mexicanos, centroamericanos y asiáticos.

### MIGRACION GUATEMALA-MEXICO

- El trabajo agrícola de guatemaltecos en el sur de México, en el Estado de Chiapas, tiene un antecedente de más de un siglo.

- La falta de mano de obra mexicana en la Frontera con Guatemala –en la región de Soconusco en Chiapas- ha generado su propia demanda de trabajadores guatemaltecos no calificados.

- En las últimas décadas los flujos se han diversificado hacia otras regiones (Riviera Maya, Cancún y Campeche), otros sectores económicos (construcción, comercio y servicios) y otras nacionalidades (hondureños y salvadoreños).

- La internación de guatemaltecos es principalmente documentada, pero no tienen la autorización para trabajar.

- Se presenta el fenómeno de circularidad: la mayoría de los trabajadores guatemaltecos que trabajan en las ciudades fronterizas de Chiapas, retornan diaria o semanalmente a sus lugares de residencia en Guatemala.

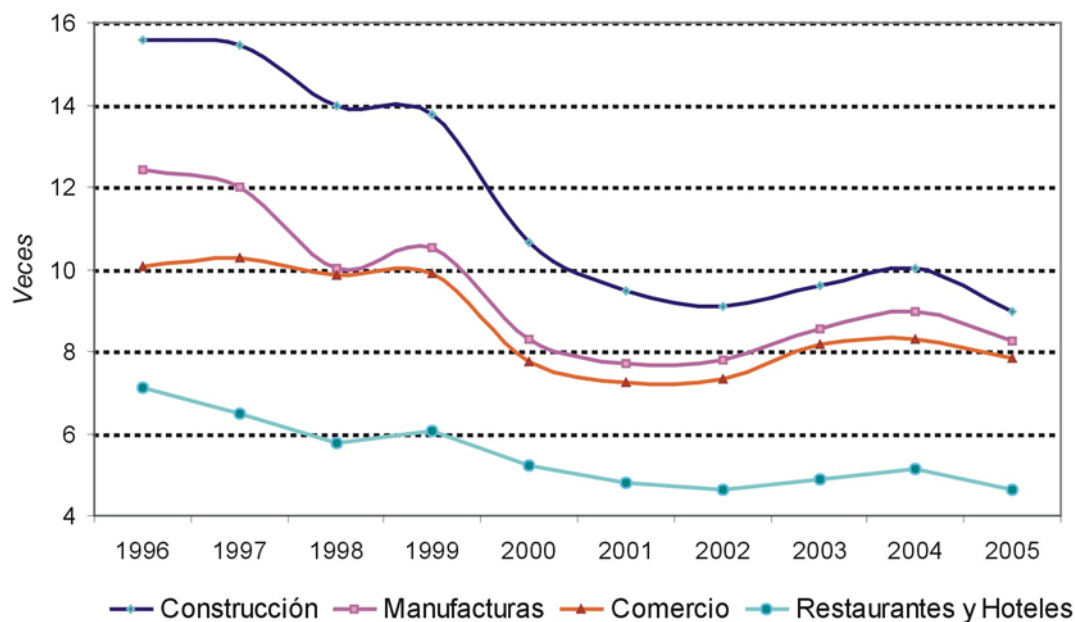
### PRINCIPALES CAUSALES DE LA MIGRACION HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

- Las motivaciones para la emigración de Mexicanos hacia Estados Unidos son diversas y han variado en los últimos años.

- La búsqueda de un empleo, si bien es un factor, no es la causa principal, se estima que un alto porcentaje de los migrantes contaban con un empleo en México.

- Las Redes Familiares y Sociales, también han sido un factor de importancia en la búsqueda de reunificación de las familias y de servir como medios de comunicación y de intermediación para la vinculación de los migrantes con los empleadores en Estados Unidos.

## Deferenciales de Ingresos de México y Estados Unidos (dólares)



Fuente: STPS-INEG. 1996-2004, Encuesta Nacional de Empleo; a partir de 2005, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Bureau of Labour Statistics, Current Employment Statistics.

- Sin embargo, una motivación importante sigue siendo los grandes diferenciales de ingreso entre México y Estados Unidos:

- \* Los ingresos de los trabajadores en Restaurantes y Hoteles se quintuplican en ese país,
- \* En el Comercio y las Manufacturas son de alrededor de 8 veces superiores, y
- \* En la Construcción de casi 10 veces.

### HACIA UN MERCADO DE TRABAJO EN AMERICA QUE AFRONTE LOS NUEVOS PARADIGMAS: ¿Cómo alcanzarlo?

- Establecer objetivos comunes

- \* Construir un **Mercado de Trabajo** efectivo que funcione tanto en Norteamérica (México, Estados Unidos y Canadá) como en Sudamérica.
- \* Lograr una **Circularidad Controlada** y apoyar el desarrollo regional.
- \* Financiar proyectos de inversión productiva que permitan satisfacer los requerimientos de trabajo de los países involucrados y acrecentar la riqueza y el capital humano de cada país.

\* Crear una Nueva Cultura Laboral que fortalezca el crecimiento de los países en vías de desarrollo y fomente una mejor distribución del ingreso personal.

-Estrategias definidas para Norteamérica (incluyendo Centroamérica) y Sudamérica.

- Proyectos con responsabilidades claras para cada país.

### HACIA LA INTEGRACIÓN DE MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA: ¿Qué pasos deben seguirse, de acuerdo con la visión de México?

- ETAPA UNO

- \* Una visa de Trabajadores Visitantes de Guatemala a México.
- \* Un Modelo Piloto de México con los EUA.

- ETAPA DOS

- \* Un Modelo de Trabajadores Temporales Centroamericanos con México.
- \* Un Modelo Completo México-Centroamérica-EUA, con extensión a Canadá.

- ETAPA TRES

- \* Un Mercado de Trabajo Sudamericano.
- \* Un Mercado de Trabajo efectivo Centro-Norteamérica.

**ETAPA UNO:****Un visa de Trabajadores Visitantes de Guatemala-México, Líneas generales de un acuerdo**

- Es parte de una estrategia integral desarrollada por el Estado Mexicano, para manejar adecuadamente y controlar los flujos migratorios a través de sus fronteras.

- Se está desarrollando en el marco del Grupo Binacional México-Guatemala sobre Asuntos Migratorios.

- Implica la participación de diversas autoridades del Gobierno Mexicano, así como en ocasiones de las agencias de colocación en México para el reclutamiento, selección y contratación de trabajadores centroamericanos.

- El Gobierno Federal Mexicano controlará únicamente que el proceso se realice de manera transparente y eventualmente participará en el mismo, por medio del Servicio Nacional de Empleo (SNE) en los estados fronterizos del sur del país.

**ETAPA UNO:****Un Modelo Piloto México-EUA, principales características**

- i. Está basada en las condiciones operativas actuales pero funcionará incluso, ante eventuales reformas a las leyes migratorias de los Estados Unidos.

- ii. La "Circularidad Controlada" es un punto crucial y forma parte integral del diseño del sistema.

- iii. Nuestro modelo se ajusta a los procedimientos que actualmente siguen los Consulados de los EUA en México para el manejo de las visas H2A y H2B.

- iv. Implica la participación de las agencias de colocación en México y en los Estados Unidos en el proceso de reclutamiento, selección y contratación de trabajadores mexicanos.

- v. El gobierno federal mexicano controlará únicamente que el proceso se realice de manera transparente y eventualmente participará en el mismo por medio del SNE en los estados.

**ETAPA DOS:****un modelo de trabajadores centroamericanos con México, principales características**

- i. Implica un acuerdo formal entre los países participantes

- ii. Requeriría la aprobación de la oferta de empleos y cobertura regional que tendría en cada país.

- iii. La operación del sistema requeriría el desarrollo, mantenimiento y uso compartido de una base de datos regional de solicitantes, que contenga, entre otras, sus características biométricas.

- iv. El intercambio de ofertas de trabajo y perfiles de prospectos se apoyaría en un catálogo común de empleos.

- v. El marco jurídico en materia laboral en México se ajustaría a los requerimientos internacionales del mercado laboral.

**ETAPA DOS: un modelo completo****México-Centro-Norteamérica, principales características**

- i. Extensión natural del TLCAN, implicaría su ampliación a Canadá, para cubrir aquellos sectores y empleos con una fuerte demanda de trabajadores extranjeros.

- ii. Requeriría un acuerdo formal entre los ejecutivos de los países involucrados.

- iii. Se apoyaría en la certificación global ISO-9001-2000 de los procedimientos operativos utilizados por las Agencias de Colocación y los servicios públicos de empleo.

- iv. La operación global del modelo sería soportada por un sistema informático accesible a través de un portal de alta seguridad.

- v. La operación del modelo incluiría el desarrollo, mantenimiento y uso compartido de una base de datos de solicitantes que contenga, entre otras, características biométricas.

- vi. El intercambio de ofertas de trabajo y perfiles de prospectos se apoyaría en un catálogo común de empleos.

**ETAPA FINAL: un mercado de trabajo sudamericano, perspectivas de mediano plazo**

- La circularidad entre los países tendría que ser controlada totalmente.

- Los países podrían crear nuevos tipos de visas para facilitar el tránsito de trabajadores.

- Requeriría un sólido programa de capacitación en cada país, la certificación de competencias laborales y el uso de un catálogo común de empleos.

- El mercado incluiría sólo a los países sudamericanos participantes y sería congruente con los programas de desarrollo económico y social de cada país.

- Se propiciaría el surgimiento de mercados latinoamericanos de consumo e inversión.

**ETAPA FINAL: un mercado de trabajo efectivo****Centro-Norteamérica, principales características**

- El reclutamiento y la selección de candidatos se realizaría fundamentalmente a través de medios electrónicos, haciendo la operación mas sencilla y eficiente.

- El sistema de Seguridad Social de los trabajadores de los tres países participantes funcionaría como uno sólo.

- La circularidad entre estos países sería controlada totalmente.

- Los países podrían crear nuevos tipos de visas para facilitar el tránsito de trabajadores.

- Requeriría un sólido programa de capacitación en cada país y la certificación de competencias laborales.

## COMENTARIOS SOBRE EL TEMA "ACUERDOS Y PROGRAMAS DE MIGRACIÓN TEMPORAL"

Ibrahim Awad

Director

Programa de Migraciones Internacionales

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

*Comentarista*



### Introducción (261)

Factores económicos, demográficos y tecnológicos han contribuido últimamente al crecimiento notable de los flujos migratorios. Este aumento tiene lugar al interior de regiones como entre regiones del mismo y de diferentes continentes. Cuestiones de capacidad de absorción y de integración en países de destino como del impacto de la migración en el desarrollo en países de origen se plantean de forma insistente. En este contexto, surgieron los debates actuales sobre migración temporal. Esta nota, que se presenta como complemento al muy buen documento presentado a la sesión por el señor Günter Müssig, abordará por ello la definición, las funciones y las distintas formas de migración temporal. Como el documento del señor Müssig contiene ejemplos de buenas prácticas, en especial de Iberoamérica, esta contribución se limitará a los aspectos conceptuales, aunque haciendo referencias de vez en cuando a casos concretos. Los criterios de la buena ejecución de los programas aplicados por diferentes países serán evaluados someramente. Cabe subrayar que la buena ejecución se mide desde el punto de vista de países industrializados de destino esencialmente pues son ellos los que impulsan la idea de migración temporal.

### Migración temporal: definición, evolución y empleo

#### Definición de la migración temporal

La distinción entre migración permanente y migración temporal tiene un significado que va más allá de la simple categorización de los migrantes. La distinción permite una respuesta más adecuada a los requisitos de la economía. La demanda de trabajo en ciertos sectores dinámicos se satisface más fácilmente a través de la migración temporal que permanente. En países de destino, leyes y reglamentos suelen definir la migración temporal como la admisión de extranjeros por un período de tiempo definido y limitado. Desde la perspectiva de países de origen, temporal es la migración cuando resulta en el retorno del migrante después de un cierto período de tiempo, aunque éste no fuera especificado. Porque el período queda sin definir, hay ambigüedad en lo que concierne lo que está realmente cubierto cuando se habla de migración temporal. Para evitar el problema, se puede considerar como temporales

a aquellos migrantes cuyo estatuto legal es temporal cualquiera sea la duración de su estadía en un país. Es difícil encontrar un principio que explique la duración de la admisión autorizada por los estados. En muy pocos casos es la duración relacionada con el tipo de empleo, como es el caso en la admisión de trabajadores agrícolas estacionales o de los trabajadores de la construcción. En la mayoría de los casos, la política de admisión temporal está destinada a trabajadores que desempeñan empleo en puestos de trabajo regulares y continuos. En este respecto, se pueden señalar conflictos entre el objetivo político de prevenir el "asentamiento" de los trabajadores migrantes y la lógica económica, puesto que empleadores y trabajadores invierten en la formación necesaria para los puestos de trabajo pero luego son incapaces de beneficiar de las resultantes ganancias en productividad.

### Flujos y stocks de trabajadores migrantes temporales

Desde el año 2000, la migración temporal de trabajadores extranjeros hacia países de alto nivel de ingresos (miembros de la OCDE) ha ido creciendo a una tasa de 4 a 5 por ciento al año. Esta estimación se basa esencialmente en permisos de trabajo otorgados, lo que excluye la migración intra-UE. La migración temporal hacia Estados Unidos ha crecido con particular rapidez, registrando una tasa del 9 por ciento al año desde 1997.

En Australia, en el año 2001, llegaron 88.900 inmigrantes permanentes, pero se otorgaron permisos de residencia temporales por períodos de hasta cuatro años a 340.200 extranjeros. En este mismo año, la población de Australia se elevaba a 19.4 millones con 554.000 con permisos de residencia temporales, entre los cuales 289.300 tenían el derecho de trabajar.

En Asia, entre 2000 y 2004, en Taiwán (Provincia de China), los trabajadores migrantes temporales casi doblaron en número, pasando de 327.000 a 600.000, mientras que en Tailandia y la República de Corea aumentaron en cerca del 50 por ciento, de 1.1 millón a 1.6 millón en la primera y de 285.000 a 423.000 en la segunda. En los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), la migración laboral contractual había crecido a altísimas tasas entre la mitad de los años 1970s y la mitad de los años 1980s. Desde entonces, la tasa de crecimiento bajó al 2,5 por ciento

(261) Esta contribución se basa esencialmente en el documento preparado por Manolo Abella, "Policies and best practices for management of temporary migration", presentado a la División de la población de Naciones Unidas.

anual, aunque con diferencias entre países.

#### **La distribución sectorial de trabajadores migrantes temporales**

La mayoría de trabajadores migrantes temporales están empleados en servicios de baja calificación, agricultura e industria manufacturera de alta intensidad de trabajo. En un análisis de la contribución de la migración a la flexibilidad del mercado laboral, la OCDE notó que los trabajadores migrantes han servido de "amortiguadores", puesto que están concentrados en sectores con mucha mayor volatilidad que el resto de la economía. Aparte de la precariedad de su empleo, los trabajadores migrantes desempeñan puestos de trabajo que los trabajadores nativos no quieren ocupar. En países de la OCDE, están sobre-representados en servicios, industria manufacturera, hoteles y restaurantes. Las cifras indican que están sub-representados en agricultura y pesca, excepto en España, Países Bajos y Estados Unidos.

En Asia del Este y del Oeste, la distribución de trabajadores migrantes temporales sigue las mismas pautas. En Malasia y Tailandia, los trabajadores migrantes están reemplazando a los nativos en agricultura y en algunas agro-industrias. Mientras, en Taiwan (Provincia de China) apenas hay trabajadores migrantes en agricultura pero casi todos están en la industria manufacturera de alta intensidad de mano de obra. Al final del año 2000, había 324,800 trabajadores migrantes temporales, entre los cuales 56 por ciento eran empleados en electrónicas, textiles, plástico, y demás industrias de alta intensidad de mano de obra, y 32 por ciento en servicios.

#### **Funciones de la migración laboral temporal**

Varias son las funciones que se pueden atribuir a la migración temporal. Aquí se tratará solamente de cinco de estas funciones, que se pueden considerar como las más significativas, por lo menos desde un punto de vista económico.

##### **Aumento de la flexibilidad del mercado laboral para responder a fluctuaciones estacionales y cíclicas en la economía**

Una ventaja considerable de la migración temporal, en comparación con la permanente, es que ofrece un medio de aumentar la flexibilidad del mercado laboral sin que esto resulte en el asentamiento permanente de los trabajadores. Flexibilidad en este sentido implica que trabajadores en números suficientes estén dispuestos a trabajar con los salarios prevalecientes. Tal flexibilidad es de gran importancia en el sector agrícola donde la demanda de trabajo es de carácter esencialmente estacional, lo que resulta en una escasez crónica de mano de obra en países ricos donde los trabajadores nacionales prefieren empleo más estable en otros sectores. Países que sufren esta escasez, de costumbre han recurrido a trabajadores estacionales provenientes de países vecinos. Como ejemplos, Suiza ha empleado trabajadores de Italia, Malasia a trabajadores de Myanmar y Tailandia, y África del Sur a trabajadores de Lesoto y Mozambique. Sin embargo, la distancia no es importante cuando los costes de transporte son una pequeña fracción de los costes de producción. Así, por ejemplo, desde la mitad de los años 1960s, Canadá ha admitido a millares de trabajadores agrícolas

estacionales de países del Caribe y de México, conforme a acuerdos bilaterales. Los trabajadores son traídos a Canadá según un sistema bien supervisado de reclutamiento y de empleo en el que participan las autoridades de los países de origen y de destino. Los trabajadores retornan a su país al final de la temporada, la mayoría entre ellos esperando ser reclutados al año siguiente. En realidad, los empleadores han preferido emplear a los mismos trabajadores año tras año.

Programas de migración temporal también han sido importantes para el suministro de mano de obra para la construcción de viviendas, una actividad que cambia con las temporadas pero en grado aún más importante con las etapas del ciclo económico.

#### **Sostener las industrias estratégicas**

Algunas industrias se enfrentan a un problema permanente o crónico de encontrar suficientes trabajadores en el mercado laboral local porque ofrecen oportunidades muy limitadas de avance en las carreras. Este es el caso de las pequeñas empresas que muy frecuentemente no atraen a trabajadores porque no les pueden proporcionar seguridad de empleo. La excepción, naturalmente, es la de pequeñas empresas en sectores de alta tecnología. Los gobiernos, sin embargo, no pueden abandonar a estas empresas porque son proveedoras de insumos y componentes a las grandes industrias, además de ser empleadores y fuentes de ingresos importantes en comunidades locales. En la República de Corea, este fue el factor que explica la decisión del gobierno de autorizar a la Federación Coreana de Pequeñas Empresas a manejar un programa de internos que, en realidad, suministra trabajadores migrantes de bajo nivel de calificación a sus miembros.

#### **Incrementar el margen de competitividad**

Se puede hacer uso de la migración temporal, no solamente para preservar a industrias en declive por varios motivos económicos y sociales, pero también para sostener la innovación y reforzar el margen de competitividad de un país. Con este objetivo, los Estados Unidos introdujeron el sistema de cuotas para los visados H-1B, en respuesta a la demanda de la industria de la tecnología de la comunicación y de la información (TCI), lo que les permitiría quedar a la vanguardia en este sector. Japón y Alemania siguieron el mismo camino.

#### **Minimizar el desplazamiento de trabajadores nacionales**

Los países de destino formulan sus políticas de manera de asegurar que la inmigración no desplace a los trabajadores nacionales de sus puestos de trabajo. Esto es muy difícil de realizar en el caso de inmigrantes permanentes a quienes se les reconocen los derechos de asentarse donde quieran y de trabajar donde encuentren empleo. Sin consideración a donde existan escaseces de mano de obra, los inmigrantes suelen concentrarse en grandes ciudades donde están arraigadas sus comunidades nacionales o diásporas. Al contrario, los programas temporales son un modo de dirigir a los migrantes a responder a necesidades específicas del mercado laboral. En un extremo, los visados temporales se otorgan a

migrantes empleados por empleadores específicos, lo que determina también los lugares donde trabajan. En la mayoría de los demás casos, el visado permite un cambio de empleador, a condición de que el trabajador migrante permanezca en la misma ocupación. En algunas pocas instancias, se le permite cambiar de empleador, a condición de que permanezca en el mismo distrito o región. La posibilidad de utilizar programas de migración temporal con estas limitaciones es atractiva para las autoridades que a menudo se encuentran bajo la presión, por un lado, de empleadores que desean abrir las puertas a un mayor número de trabajadores, y por otro, de grupos políticos o sindicales que quieren minimizar el desplazamiento de trabajadores nacionales y protegerlos.

### **Reducir los gastos de bienestar**

Para países con sistemas de bienestar avanzados, una característica muy atractiva de la migración temporal es que no implica los mismos niveles de gastos de bienestar social que la inmigración permanente. Esto se debe a que los trabajadores migrantes temporales no suelen ser acompañados por sus familias, especialmente los niños de corta edad y los parientes ancianos que pueden necesitar servicios de salud. En Alemania, un estudio ha estimado que una persona que migra antes de su primer aniversario crea una carga neta sobre las finanzas públicas de 60.000 euros, mientras que otra que migra a la edad de 30 años contribuye 110.000 euros durante su vida laboral. Aunque la mayoría de los países no ponen restricciones a la reunificación familiar, bajo programas de migración temporal los trabajadores tienden a maximizar sus ingresos y ahorros durante el período limitado de su admisión y, por ende, no suelen ser acompañados por sus familias.

### **La gestión de la migración temporal**

En la gestión de la migración temporal, las autoridades responsables tienen como preocupación conciliar los objetivos en conflicto de autorizar admisiones requeridas por el mercado, por un lado, y de limitarlas a través de una mayor selectividad y la garantía de su carácter temporal, por otro. Cabe señalar que existen series distintas y coherentes de controles pre-entrada, criterios de selección, condiciones, reglas y procedimientos aplicables a las diferentes categorías de migrantes temporales. Esta sección se centra en estas series, correspondientes a diferentes programas de migración temporal. Tratará en particular los programas importantes de admisión temporal.

### **Internos y aprendices**

La admisión para motivos de formación o aprendizaje es normalmente regida por acuerdos bilaterales y considerada por las partes como una forma de cooperación técnica. El interés para los países de origen es que permite la adquisición de competencias, que pueden ser utilizadas por los migrantes a su retorno. En Europa, Suiza dispone de 26 acuerdos de formación o aprendizaje, esencialmente con países europeos. Alemania, el Reino Unido y los Países Bajos, en Europa, además de Australia, Japón y los Estados Unidos también tienen programas importantes para internos o aprendices. En Japón, el programa, que es manejado por asociaciones o cámaras industriales locales, cubre 62 categorías

de empleo en agricultura, pesca, construcción, industria alimenticia, textiles, maquinaria y metales, y otras ramas de actividad. Entre 2000 y 2004, 95.043 internos fueron admitidos por períodos de formación que fueron recientemente alargados de dos a tres años. En Suiza, los empleadores tienen que establecer contratos con los aprendices que deben venir de países con los cuales existen acuerdos bilaterales. Los contratos deben respetar las disposiciones del código de trabajo y proveer un seguro adecuado.

Sin embargo, aparecieron problemas en los programas de internos y aprendices, puesto que han sido utilizados para introducir mano de obra barata con el fin de subvencionar a ciertas industrias. Así, en la República de Corea, donde había una gran demanda de internos, éstos recibían como máximo tres cuartos de los salarios de trabajadores coreanos equivalentes. En 2002, unos 146.000 internos fueron admitidos, haciendo del programa coreano el mayor del mundo. Pero hacia el fin de la década de los 1990s, se le culpaba al programa por el aumento del empleo informal de trabajadores extranjeros, pues éstos aceptaban fácilmente puestos de trabajo informal una vez que se habían familiarizado con el mercado laboral. La reducción del nivel de salarios que resultó de los flujos de internos instó a los sindicatos a pedir al gobierno la instauración de un sistema de permisos de trabajo para trabajadores migrantes. Este fue adoptado en 2004, como concesión a las pequeñas y medianas empresas, incapaces de competir por trabajadores nacionales coreanos con las grandes empresas.

### **Migrantes estacionales en la agricultura**

El Reino Unido y otros países europeos tienen programas de admisión para jóvenes en busca de empleo temporal. El Programa de trabajadores agrícolas estacionales del Reino Unido remonta a los años 1940s, después de la segunda guerra mundial. Se daba prioridad a los estudiantes de agricultura en sus países de origen, de entre 18 y 25 años de edad. La cuota anual de 5.500 hasta 1996 pasó a 15.202 en 2001 y a 20.200 en 2003. En las Américas, como ya ha sido señalado, Canadá dispone de acuerdos sobre trabajadores agrícolas temporales con varios países del Caribe y con México. Los Estados Unidos emplearon a trabajadores mexicanos, conforme al llamado Programa Bracero, instaurado por acuerdo entre los dos países en 1942. El programa se extendió por 22 años, durante los cuales 4,6 millones de trabajadores mexicanos estacionales fueron admitidos en Estados Unidos.

Los programas de admisión temporal en la agricultura son métodos de conciliar la flexibilidad requerida en el mercado laboral con el objetivo de evitar el asentamiento de trabajadores con baja calificación. Las medidas utilizadas más frecuentemente son las cuotas, los límites de edad, la identificación de ciertos países de origen, la obligación de marcharse al término de la estación agrícola y la negación del derecho a la reunificación familiar. Aunque los programas de algunos países funcionaron de manera razonable, la experiencia indica que las condiciones de empleo de trabajadores agrícolas estacionales en general han sido peores que las de los trabajadores nacionales.





Mesa de Trabajo 3: *Gobernabilidad Migratoria. I Políticas y Programas*  
Acuerdos y Programas Regulares de Migración Temporal

### El sistema de puntos

El sistema de puntos utiliza criterios objetivos para la selección de migrantes altamente calificados a efectos de admisión temporal. Introducido por Canadá, el sistema ha sido adoptado por otros países. Los criterios suelen incluir la educación, la experiencia laboral, los ingresos pasados y la edad. Algunos programas nacionales limitan la admisión a candidatos de ciertos países. Puntos también pueden ser atribuidos a características como el grado de parentesco con un ciudadano o un residente permanente del país de destino, o el estado de salud.

Es de notar, sin embargo, que el sistema de puntos tiene como objetivo la expansión de la oferta general de trabajadores de alta calificación y no a responder a específicas ofertas de empleo de los empleadores. Por consiguiente, no garantiza una respuesta a las escaseces que enfrentan las empresas, incluso si se consulta a éstas y se toma en cuenta la atribución especial de puntos a ciertas calificaciones.

### Ocupaciones prioritarias

Los países suelen tener una serie implícita de ocupaciones prioritarias para las cuales es requerida mano de obra calificada. Toman una actitud pro-activa de incitar a los que tienen las calificaciones a

presentarse para ocupar los puestos de trabajo disponibles. Un ejemplo es la llamada Lista de Ocupaciones en Demanda, en Australia. La lista, establecida por el departamento de empleo es revisada dos veces al año. Una crítica frecuente a tal programa es que no toma en consideración los cambios rápidos en el mercado laboral y la demanda de empleadores por nuevas competencias, especialmente en los sectores tecnológicos. En el Reino Unido, el gobierno ha tratado de hacer frente a esta crítica estableciendo grupos de trabajo sectoriales, compuestos de representantes de órganos representativos de las industrias, empleadores principales y departamentos gubernamentales para estudiar cuestiones como la formación, el reclutamiento, las competencias y los salarios.

### Sistemas de permisos de trabajo

Este es el sistema que los países utilizan en general cuando quieren emplear trabajador extranjero en puestos de trabajo normales a tiempo completo. El elemento central en las reglas que rigen estos sistemas es el de asegurar que no existen trabajadores locales dispuestos a ejercer los puestos de trabajo disponibles al nivel de salarios prevaleciente. El segundo elemento es la duración limitada de los permisos. Los permisos de trabajo, que primero aparecieron en el Reino Unido, después de la primera guerra mundial, ahora son utilizados esencialmente para los trabajadores contractuales, ósea aquellos contratados por empleadores locales

según contratos de uno a dos años, y los trabajadores atados a ciertos proyectos ejecutados por empresas extranjeras o enviados por estas empresas a otros países. Casi todos los países tienen sistemas de permisos de trabajo, pues siempre hay empleos desempeñados por extranjeros. De especial interés, sin embargo, son los programas de permisos de trabajo establecidos por países que sufren de escasez de mano de obra para manejar de cerca la admisión a gran escala de trabajadores extranjeros temporales.

### **Certificados**

En la administración de permisos de trabajo, la tarea más común es la de decidir si existe o no riesgo de desalojamiento de trabajadores nacionales. Las fronteras pueden quedar cerradas hasta que las autoridades responsables certifiquen que no existen trabajadores en el mercado laboral interno para los puestos de trabajo disponibles. En algunos países se pide a los empleadores demostrar que han hecho todo lo posible para encontrar trabajadores en el mercado laboral interno. Sin embargo, estos procedimientos requieren tiempo y son inadecuados en la competición actual por trabajadores calificados. Por ello, los Estados Unidos han adoptado un método regido por el mercado, el llamado "método de certificados" (employer attestation), para acelerar el proceso de reclutamiento de trabajadores requeridos. Según este método, los empleadores presentan certificados declarando que no existen trabajadores en el mercado interno para desempeñar los puestos de trabajo y estipulando cuales serán los términos y condiciones de empleo de los trabajadores extranjeros. Después de la entrada de los trabajadores, el contenido de los certificados y el cumplimiento de las declaraciones son verificados por las autoridades competentes.

### **El sistema de cuotas**

Un gran número de países usan sistemas de cuotas para la admisión de trabajadores migrantes temporales. Las cuotas pueden ser sectoriales; en este caso se negocian periódicamente con las organizaciones representativas de los sectores y son administradas y atribuidas por ellas a las empresas. En algunos casos, son establecidas por ocupaciones y en otros de forma global para toda la economía. Las cuotas también pueden ser utilizadas para ejercer presiones sobre las industrias con el fin de re-estructurarse, cambiar de productos, deslocalizar la producción u adoptar tecnologías con alto contenido tecnológico.

El problema principal de las cuotas es que en general autorizan una admisión sub-optimal de trabajadores extranjeros. En otras palabras, el número de trabajadores extranjeros autorizados será inferior al que podría maximizar la productividad, pues dependerá del juicio de administradores preocupados por el retorno voluntario de los migrantes temporales.

### **Acuerdos bilaterales para la gestión conjunta de la migración**

Países de origen y destino pueden llegar a acuerdos bilaterales para la gestión conjunta de programas de migración temporal. Estos programas estipulan las obligaciones de las partes para asegurar su éxito y cubren desde el reclutamiento de las competencias

requeridas hasta la garantía del retorno organizado. Otros temas tratados por los acuerdos incluyen los derechos de los trabajadores migrantes temporales, su colocación y sus condiciones de vivienda y de salud e higiene. Los acuerdos pueden establecer una preferencia implícita en el reclutamiento de migrantes temporales a los ciudadanos de las dos partes. Pocos son los acuerdos bilaterales concluidos a pesar de su potencial para regir la migración laboral. Cabe precisar, sin embargo, que los acuerdos bilaterales son un instrumento para la explotación concertada de las posibilidades de reclutamiento previstas en los programas de países de destino arriba mencionados.

### **Cuestiones esenciales planteadas por la migración laboral temporal**

Dos cuestiones esenciales quedan planteadas en cuanto a la aplicación y a las consecuencias de los programas de migración laboral temporal. La primera cuestión se refiere al éxito de estos programas en introducir la flexibilidad requerida en los mercados laborales. La segunda es relativa a los derechos de los trabajadores migrantes admitidos temporalmente. Estas dos cuestiones serán tratadas a continuación.

#### **La introducción de flexibilidad**

La pregunta aquí es si los programas de migración temporal consiguen aumentar las admisiones en respuesta a una demanda creciente y si los trabajadores migrantes retornan a sus países de origen cuando baja la demanda. Según la OCDE, además de responder a una demanda de trabajo en alza importante, los trabajadores extranjeros también sirven a la reafectación de los nacionales a sectores más dinámicos y atractivos. En países donde la movilidad de los nacionales es limitada, los trabajadores extranjeros, siendo en promedio más jóvenes y con menos lazos familiares, contribuyen a la flexibilidad del mercado laboral y, por ende, a su desarrollo.

Al nivel individual, la decisión de retornar de los migrantes dependerá no solamente de la demanda en el mercado de trabajo del país de destino sino también de la del país de origen. De ahí la importancia de activar el crecimiento y la demanda en países de origen para reforzar las oportunidades de éxito de los programas de migración temporal. Otro factor es el de la duración de la estadía en el país de destino que al ser considerada como no "óptima" por los migrantes puede influir negativamente en su decisión de retornar. Los mismos empleadores, que han invertido en la formación de los trabajadores extranjeros, pueden considerar la duración de su estadía como menos que óptima y ser reacios a dejar que se marchen.

Se ha sugerido el uso de incentivos económicos para estimular a los migrantes a retornar a sus países de origen. Estos incluyen retener parte de los salarios y devolverlos a los migrantes cuando retornan en sus países. Tal medida, sin embargo, plantea cuestiones de derechos humanos y laborales y es contraria al Convenio de la OIT núm. 95 (1949) sobre la protección del salario. Otro incentivo propuesto es el pago de los beneficios de la seguridad social por los cuales han cotizado los trabajadores y

contribuido los empleadores, más intereses, cuando los migrantes retornan a sus países. También se ha sugerido otorgar formas de asistencia financiera y técnica a los migrantes temporales para ayudarlos a crear pequeñas empresas en sus países de origen.

Mientras existen datos sobre el empleo de trabajadores extranjeros, no hay información comparable sobre el retorno porque en la mayoría de países no se guardan registros de salidas. Por ende, la cuestión de la flexibilidad solo se puede apreciar desde la perspectiva de las fluctuaciones del empleo de los trabajadores nacionales y migrantes. La OCDE notó que en períodos de recesión como en los años 1979-1983 y a principios de la década de los años 1990 hubo una diferencia importante. Los trabajadores extranjeros perdieron su empleo en mayor medida que los nacionales. La explicación es que son más representados en aquellos sectores sensibles a las evoluciones del ciclo económico, como la construcción y hoteles y restaurantes.

#### Los derechos de los trabajadores migrantes temporales

Como lo señaló el informe de la OIT "En busca de compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada"<sup>(262)</sup>, los trabajadores migrantes temporales gozan de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y se benefician de las disposiciones del convenio de la OIT núm. 97 (1949) sobre los trabajadores migrantes (revisado) relativas a la igualdad de trato. Más allá de su aspecto ético y moral, la cuestión de la igualdad y la no discriminación concierne a la protección del empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores nacionales. Cualquier menoscabo de los términos y condiciones de empleo de los migrantes resultará necesariamente en una reducción de la demanda de trabajadores nacionales y en el deterioro de sus propios términos y condiciones de trabajo. Alternativamente, o al mismo tiempo, esto puede dar lugar a una segmentación del mercado laboral, que resultaría en un deterioro de la productividad total de la economía.

La cuestión de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes ha sido debatida en el marco del Acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS, en inglés). En el llamado Modo-4 del GATS, la idea fue de tratar a los proveedores de servicios según las leyes de sus países de origen y no las de los países donde ejercen sus empleos. Los sindicatos se han manifestado en contra de esta diferencia de trato.

La movilidad permitida a los trabajadores migrantes temporales está relacionada de cerca a la cuestión de sus derechos. Los programas de migración temporal suelen atar al migrante a un empleador determinado. Esto le impide conseguir los mejores términos para su empleo. Por otro lado, permitir una movilidad ocupacional completa haría imposible adaptar la migración a los requerimientos del mercado laboral. En realidad, una gran mayoría de países permite cierta movilidad con autorización previa, y en algunos casos la ley otorga movilidad completa después de un número de años de empleo legal. Es difícil apreciar lo que ocurre

en realidad, pero se puede considerar que muy pocos trabajadores migrantes admitidos en base a contratos de trabajo cambian de empleador.

#### Conclusión

Se ha pasado revista a la definición, evolución, funciones y diferentes programas de migración laboral temporal así como a las cuestiones principales que plantean. La idea de la migración por un tiempo determinado es esencialmente promovida por los países de destino que así quieren sacar provecho de los beneficios de la inmigración laboral, pero evitando los problemas que supone la integración y costes de bienestar social. Mientras se puede decir que la migración temporal contribuye a la flexibilidad del mercado laboral y, por ende, al crecimiento económico en los países de destino, es más difícil afirmar que los objetivos de evitar los costes económicos y sociales de la integración y del estado de bienestar son realizados.

Para los países de origen, la migración permite una reducción de las presiones sobre el mercado laboral interno, además de ser fuente de remesas. Cuando es temporal, la migración permite a sus trabajadores la adquisición de competencias nuevas que pueden poner al servicio de las economías nacionales a su retorno. Ello, sin embargo, necesita que estas economías crezcan, porque sin crecimiento será muy difícil que los migrantes temporales vuelvan a sus países de origen. En otras palabras, desde el punto de vista de los países de origen, la migración temporal no es una alternativa sino un complemento del necesario crecimiento económico. Por consiguiente, desde la perspectiva de los mismos países de destino, el éxito de los programas de migración temporal requiere que refuercen sus acciones por el desarrollo de los países emisores de los migrantes. Para los países de origen, la migración temporal les evita asimismo, en teoría, la fuga de cerebros y de trabajadores altamente calificados. Pero también éstos necesitan crecimiento económico para ser utilizados productivamente. Además, la migración temporal de los trabajadores altamente calificados se puede transformar con relativa facilidad en migración permanente dada la demanda en países de destino y las mayores oportunidades de integración de estos migrantes.

En suma, la migración laboral temporal puede ser benéfica a países de destino y de origen. Pero debe ser acompañada de esfuerzos dirigidos al desarrollo de estos últimos. Si no, estos países pueden verse condenados a ser meros proveedores de mano de obra a los países de altos ingresos.

<sup>(262)</sup> Informe VI presentado a la 92ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, sexto punto del orden del día, discusión general sobre trabajadores migrantes.

## Bibliografía

The Millennium Development Goals and Migration. IOM Migration Research Series. 2005.

Las Migraciones Internacionales de América Latina y El Caribe, edición No. 65. Mayo-agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA. Normas de la OIT sobre Migraciones Laborales. Daniel Martínez.

La Migración Internacional y el Desarrollo. Perspectivas y Experiencias. OIM. Abril 2006.

Informe de la Comisión de Trabajadores Migrantes". 17. junio de 2004 OIT - Ginebra.

La Globalización y la Migración Internacional. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Max Meneses Rivas.

Evolución de la Protección Jurídica de los trabajadores Migratorios en el Derecho Internacional. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 4. OIM Guatemala. Agosto 2001.

Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México Sobre Asuntos Migratorios. Cuadernos de Trabajo Sobre Migración No. 10. OIM. Guatemala, Mayo 2002.

Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) Proceso Puebla. Página Web.

Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Naciones Unidas. 1990.

Declaraciones Conjuntas de Ministros de Países Mesoamericanos. Página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Revista Mexicana de Estudios Canadienses (nueva época). México. Octubre 2003. Vol. 1.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México. Página Web.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador. Página Web.

IOM Activities Facilitating Bilateral Labour Arrangements. Labour Migration Service Area. Ginebra, Suiza.

Evaluación Proyecto Trabajadores(as) Agrícolas Temporales a Canadá. Cuadernos de Trabajo sobre Migración No. 22. OIM. Guatemala, febrero 2006. Los Efectos del Tratado del Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana en los Procesos Migratorios Centroamericanos. Cuaderno Trabajo No. 20. OIM. Guatemala 2005.

Estudios sobre Migraciones internacionales No. 66. Acuerdos Bilaterales de Migración Mano de Obra: Estudios de Caso. Eduardo Geronimi. Lorenzo Cachón, Ezequiel Texidó. OIT. Ginebra. 2003.

## ACUERDOS Y PROGRAMAS LABORALES DE INMIGRACIÓN TEMPORAL

Marta Rodríguez Tarduchi

Directora General de Inmigración  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales  
España  
*Comentarista*



### La inmigración: fenómeno global

La inmigración constituye en España un fenómeno muy reciente en términos históricos pero que ha irrumpido con extraordinaria fuerza en nuestra realidad social. Si bien las tasas de población inmigrante son todavía inferiores a las de nuestro entorno, lo que caracteriza el fenómeno en España es la intensidad de su crecimiento en sólo unos pocos años.

Pero no se trata de un fenómeno exclusivo de España. Las migraciones están desde hace años en el primer plano de la atención mundial, constituyen una de las primeras preocupaciones de la opinión pública en numerosos Estados y se encuentran en el centro de interés de numerosas organizaciones internacionales y supragubernamentales, Gobiernos, instituciones y organizaciones no gubernamentales y sociales. La convocatoria de este Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, que se celebra por mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, adoptado en la Cumbre de Salamanca, es un claro exponente de este interés y de la importancia que las migraciones tienen en la agenda política de nuestros Gobiernos y de su implicación en los más variados aspectos -políticos en el más amplio sentido, pero también económicos, sociales y culturales- de nuestra realidad social.

La inmigración es, en este momento histórico, un fenómeno auténticamente global. Ya sea como sociedad emisora, receptora, como país en tránsito o como una combinación de estas situaciones, la práctica totalidad de Estados del planeta se ven afectados de una u otra forma por los fenómenos migratorios.

La historia pone además de manifiesto que la posición de las sociedades respecto del fenómeno es cambiante a lo largo del tiempo. España constituye un excelente ejemplo de esta circunstancia ya que, en un periodo de tiempo relativamente breve, ha pasado de ser una sociedad emisora a ser un país receptor de significativos flujos de inmigración.

Esta reflexión histórica, formulada en el contexto de la comunidad iberoamericana, no puede dejar de evocar la solidaridad y la hospitalidad de tantos países de América Latina que, no hace tantos años, recibieron con generosidad la inmigración económica y el exilio político de miles y miles de españoles que huían de una realidad hostil y dramática y encontraron en América solidaridad y oportunidades.

El rigor en la determinación de las políticas y el imperativo de gestionar controlada y ordenadamente los flujos migratorios no pueden, cuando hablamos de la comunidad iberoamericana, hacernos olvidar esta historia común que establece entre ambas orillas del Atlántico vínculos que trascienden las coyunturas históricas concretas por las que atraviesan unas y otras sociedades.

### La inmigración en cifras

Por lo que se refiere a la más reciente evolución del fenómeno en España, algunas cifras evidencian el importante incremento de este fenómeno.

Al finalizar 2005 hay en España una comunidad de 2.738.932 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor. Esta cifra triplica la de 31 de diciembre de 2000 (895.720), en tan sólo cinco años.

Si comparamos datos más recientes, entre junio de 2004 (1.776.953) y diciembre de 2005, es decir durante el periodo transcurrido desde el inicio de esta legislatura en España, el incremento en la cifra de extranjeros residentes legales en España es del 54 por 100.

La evolución en los cuatro últimos años es la siguiente:

|         | RESIDENTES | CREC. ABS. | CREC. PORC. |
|---------|------------|------------|-------------|
| 12 2002 | 1.324.001  |            |             |
| 12 2003 | 1.647.011  | 323.010    | 24,40       |
| 12 2004 | 1.977.291  | 330.280    | 20,05       |
| 12 2005 | 2.738.932  | 761.641    | 38,52       |

El fuerte crecimiento que ha experimentado la población extranjera en nuestro país a lo largo de la última década ha tenido su reflejo en el número de afiliaciones a la Seguridad Social, que ha pasado de 161.384 afiliados en diciembre de 1998 a 1.688.598 en diciembre de 2005. La cifra se multiplica por más de 10 en siete años y se incrementa un 70 por 100 en los últimos 18 meses.

Estos datos ponen en evidencia tanto la importancia social y económica del fenómeno como el origen eminentemente laboral de la inmigración en España.

### Inmigración y opinión pública

El reconocimiento del origen esencialmente socioeconómico de la inmigración en España es coherente con la percepción de los propios ciudadanos en relación con este fenómeno.

El Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de noviembre de 2005 efectuó una consulta específica sobre inmigración que pone de manifiesto algunos datos relevantes respecto de la opinión de la sociedad en relación con esta cuestión que ocupa en las diferentes encuestas un lugar destacado entre las preocupaciones de los ciudadanos.

Así, si bien el 60 por 100 de los encuestados cree que los inmigrantes en España son "demasiados", un 85 por 100 está de acuerdo con permitir la entrada de todos los que tengan un contrato de trabajo.

El aspecto más relevante para permitir la entrada de un extranjero en España es disponer de una cualificación laboral acorde con las que "España necesita", seguido del nivel educativo y el conocimiento del castellano o la lengua cooficial en el territorio. La raza o la tradición religiosa del país de origen son, por el contrario, aspectos poco importantes.

Prácticamente la mitad de los encuestados reconoce que los inmigrantes cubren puestos de trabajo para los que en España no hay mano de obra suficiente. Y aunque hay un cierto temor, manifestado por un tercio de los encuestados, de que la competencia de esta mano de obra produzca una bajada de salarios o -en un 47 por 100- perjudique las perspectivas económicas de los españoles más pobres, de manera absolutamente mayoritaria se defiende la igualdad de derechos, no solo laborales (86,4 por 100) sino también a la educación pública (92,5 por 100) y la asistencia sanitaria gratuita (81,3 por 100).

Importa destacar algunos otros datos especialmente estimulantes que ponen de manifiesto un alto nivel de respeto a las costumbres propias de los inmigrantes y la aceptación mayoritaria del trato con este colectivo tanto en el ámbito laboral como en el familiar y social. Son muy escasas las respuestas que revelan actitudes racistas o xenófobas.

### La inmigración iberoamericana

Por lo que se refiere a la inmigración procedente de Iberoamérica, se trata del continente que presenta las mayores cifras: más de un millón de iberoamericanos residen en España el 31 de marzo de 2006.

Su distribución por países y régimen de residencia es la siguiente:

| CONTINENTE<br>/<br>NACIONALIDAD | TOTAL     | 31-03-2006<br>RÉGIMEN DE RESIDENCIA |                        |
|---------------------------------|-----------|-------------------------------------|------------------------|
|                                 |           | Régimen<br>General                  | Régimen<br>Comunitario |
| TOTAL                           | 2.873.250 | 2.050.858                           | 822.392                |
| IBEROAMÉRICA                    | 1.037.110 | 869.979                             | 167.131                |
| Argentina                       | 86.111    | 52.578                              | 33.533                 |
| Bolivia                         | 53.985    | 52.421                              | 1.564                  |
| Brasil                          | 28.507    | 18.206                              | 10.301                 |
| Chile                           | 19.641    | 16.233                              | 3.408                  |
| Colombia                        | 217.867   | 184.399                             | 33.468                 |
| Costa Rica                      | 573       | 309                                 | 264                    |
| Cuba                            | 37.545    | 19.542                              | 18.003                 |
| Ecuador                         | 374.711   | 364.716                             | 9.995                  |
| El Salvador                     | 1.868     | 1.420                               | 448                    |
| Guatemala                       | 969       | 652                                 | 317                    |
| Honduras                        | 4.237     | 3.529                               | 708                    |
| México                          | 9.998     | 4.763                               | 5.235                  |
| Nicaragua                       | 1.203     | 834                                 | 369                    |
| Panamá                          | 798       | 404                                 | 394                    |
| Paraguay                        | 8.427     | 7.485                               | 942                    |
| Perú                            | 85.410    | 76.081                              | 9.329                  |
| Rep. Dominicana                 | 52.439    | 34.911                              | 17.528                 |
| Uruguay                         | 25.698    | 17.480                              | 8.218                  |
| Venezuela                       | 26.709    | 13.753                              | 12.956                 |
| Otros Iberoamérica              | 414       | 263                                 | 151                    |



Los iberoamericanos son el 36,10 por 100 de los inmigrantes. Más de un tercio son nacionales de Ecuador; un 21 por 100 proceden de Colombia y un 8 por 100 de Argentina y Perú.

El 67 por 100 de los inmigrantes iberoamericanos están afiliados y en situación de alta en el sistema de seguridad social, porcentaje que supera en más de seis puntos el del conjunto de extranjeros residentes legales y que pone de manifiesto el carácter estrictamente laboral de la inmigración iberoamericana en España. El análisis por nacionalidades ofrece datos incluso superiores especialmente los referidos a nacionalidades con una representación tan numerosa como Ecuador, con 375.000 residentes y 271.000 afiliados o Perú con 85.000 residentes y 62.300 afiliados.

#### Ejes de la Política de inmigración

El Gobierno de España es consciente de que la inmigración requiere el diseño de políticas transversales y un enfoque multidisciplinar que contemple y aborde en toda su complejidad este fenómeno.

Con esta concepción, la política de inmigración del Gobierno de España se basa en los siguientes cuatro ejes que definen un enfoque global de la inmigración y que enfatizan la visión de la inmigración como una oportunidad para la sociedad española: una oportunidad de equilibrio demográfico, de crecimiento económico y progreso y de enriquecimiento cultural:

-La gestión ordenada de los flujos migratorios laborales.

-La cooperación internacional con los países de origen que aborde las causas profundas de la inmigración: pobreza, falta de expectativas y de desarrollo.

-La ejecución de políticas dirigidas a la integración social de los inmigrantes.

-La lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

- La gestión ordenada de los flujos migratorios laborales

Centraré ésta intervención en el primero de estos cuatro ejes.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en esta primera mitad de la legislatura pueden resumirse en los siguientes apartados:

#### Medidas de normalización

El Gobierno de España diseñó y ejecutó, con el acuerdo prácticamente unánime de los interlocutores políticos, económicos, sociales e institucionales, un proceso extraordinario de normalización de trabajadores inmigrantes en situación irregular que, en los años precedentes, habían conformado una importantísima bolsa de empleo no declarado. Este proceso puso orden y legalidad donde había desorden e ilegalidad. Afloró un importante sector

|                    | RESIDENTES | %     | AFILIADOS | % AFIL./ RESID. |
|--------------------|------------|-------|-----------|-----------------|
| TOTAL              | 2.873.250  |       | 1.756.429 | 61,13           |
| IBEROAMÉRICA       | 1.037.110  | 36,10 | 697.399   | 67,24           |
| Ecuador            | 374.711    | 36,13 | 271.576   | 72,48           |
| Colombia           | 217.867    | 21,01 | 136.388   | 62,60           |
| Argentina          | 86.111     | 8,30  | 54.090    | 62,81           |
| Perú               | 85.410     | 8,24  | 62.318    | 72,96           |
| Bolivia            | 53.985     | 5,21  | 43.892    | 81,30           |
| Rep. Dominicana    | 52.439     | 5,06  | 26.521    | 50,57           |
| Cuba               | 37.545     | 3,62  | 21.097    | 56,19           |
| Brasil             | 28.507     | 2,75  | 16.797    | 58,92           |
| Venezuela          | 26.709     | 2,58  | 15.450    | 57,85           |
| Uruguay            | 25.698     | 2,48  | 17.583    | 68,42           |
| Chile              | 19.641     | 1,89  | 13.407    | 68,26           |
| México             | 9.998      | 0,96  | 5.309     | 53,10           |
| Paraguay           | 8.427      | 0,81  | 6.689     | 79,38           |
| Honduras           | 4.237      | 0,41  | 2.916     | 68,82           |
| El Salvador        | 1.868      | 0,18  | 1.364     | 73,02           |
| Nicaragua          | 1.203      | 0,12  | 777       | 64,59           |
| Guatemala          | 969        | 0,09  | 496       | 51,19           |
| Panamá             | 798        | 0,08  | 425       | 53,26           |
| Costa Rica         | 573        | 0,06  | 304       | 53,05           |
| Otros Iberoamérica | 414        | 0,04  |           |                 |

Datos 31 de marzo de 2006

| Nación               | Nº de Solicitudes | % / Total Iberoam. | Nº de Autorizaciones | % Autorizaciones / Solicitudes |
|----------------------|-------------------|--------------------|----------------------|--------------------------------|
| Ecuador              | 140.020           | 42,90              | 127.780              | 91,26                          |
| Colombia             | 56.760            | 17,39              | 50.379               | 88,76                          |
| Bolivia              | 47.325            | 14,50              | 39.758               | 84,01                          |
| Argentina            | 23.896            | 7,32               | 21.441               | 89,73                          |
| Uruguay              | 10.650            | 3,26               | 9.661                | 90,71                          |
| Brasil               | 10.488            | 3,21               | 8.058                | 76,83                          |
| Venezuela            | 8.051             | 2,47               | 6.773                | 84,13                          |
| Paraguay             | 7.522             | 2,30               | 5.812                | 77,27                          |
| Chile                | 4.984             | 1,53               | 4.319                | 86,66                          |
| Cuba                 | 4.244             | 1,30               | 3.569                | 84,10                          |
| República Dominicana | 3.994             | 1,22               | 3.183                | 79,69                          |
| Perú                 | 3.605             | 1,10               | 2.937                | 81,47                          |
| Honduras             | 2.027             | 0,62               | 1.822                | 89,89                          |
| Méjico               | 1.416             | 0,43               | 1.100                | 77,68                          |
| El Salvador          | 507               | 0,16               | 437                  | 86,19                          |
| Nicaragua            | 362               | 0,11               | 304                  | 83,98                          |
| Guatemala            | 242               | 0,07               | 202                  | 83,47                          |
| Panamá               | 172               | 0,05               | 137                  | 79,65                          |
| Costa Rica           | 106               | 0,03               | 82                   | 77,36                          |
| Iberoamérica         | 326.371           | 47,19              | 287.754              | 88,17                          |
| TOTAL                | 691.655           |                    | 577.341              | 83,47                          |

Datos 9 de junio de 2006

de economía sumergida y normalizó las relaciones laborales preexistentes. Pero, sobre todo, hizo posible que casi 600.000 inmigrantes trabajadores accedieran en plenitud al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones, permitiéndoles contribuir con sus impuestos y sus cotizaciones sociales al sostenimiento del Estado del Bienestar del que son, junto con los restantes ciudadanos, beneficiarios.

Este proceso ha sido especialmente relevante para los ciudadanos iberoamericanos, que representan casi el 50 por 100 de los inmigrantes normalizados. Casi un 75 por 100 de ellos proceden de Ecuador, Colombia y Bolivia.

#### Medidas de mejora del análisis de necesidades del mercado de trabajo

Abordado este proceso extraordinario y urgente, el Gobierno promovió, también con un amplísimo consenso, un nuevo Reglamento de Extranjería que introduce algunas novedades dirigidas a facilitar la gestión ordenada de la inmigración laboral.

En efecto, estas modificaciones parten del análisis de que la inmigración laboral es, en estos momentos en España, la respuesta a las necesidades de mano de obra que no pueden ser atendidas con los recursos del mercado de trabajo interno. Estas necesidades se concentran fundamentalmente en empleos de baja y

media cualificación, especialmente en sectores que utilizan mano de obra intensiva y con peculiaridades respecto del empleo estacional o de temporada; hablamos de la agricultura, la hostelería, la construcción, la atención a personas dependientes y el empleo doméstico.

La gestión migratoria se concibe desde esta perspectiva como una gestión destinada a satisfacer las necesidades de las empresas y empleadores españoles, siempre que la situación nacional de empleo no proporcione respuestas adecuadas a estas necesidades. España no aplica una gestión basada en cupos predeterminados sino una política basada en el análisis permanente de las necesidades del mercado de trabajo; se trata de garantizar que el empleo disponible es ofrecido en primera instancia a los trabajadores españoles o extranjeros residentes legales en España antes de ser ofertado en el exterior.

El nuevo Reglamento de Extranjería ha mejorado la regulación de los dos instrumentos básicos a través de los que se define la situación nacional de empleo: el contingente anual de trabajadores extranjeros y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura.

Por lo que se refiere al contingente de trabajadores extranjeros se ha mejorado el proceso de elaboración de este instrumento, otorgando el papel protagonista a los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y a los agentes sociales.

El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura es, por su parte, un instrumento nuevo de análisis del mercado, que se actualiza trimestralmente, en cuya elaboración también participan los servicios públicos de empleo y los agentes sociales y que permite a las empresas activar, sin más trámites previos, la solicitud de autorización de residencia y trabajo a favor de un trabajador extranjero.

#### **Medidas de coordinación y acuerdo con los países de origen**

La gestión a través del contingente, que atiende básicamente la cobertura de ofertas genéricas de empleo mediante procesos de selección en los países de origen, se apoya fundamental aunque no exclusivamente en Acuerdos bilaterales de gestión de flujos migratorios suscritos entre España y los países de origen.

En este momento España tiene suscritos, en el ámbito iberoamericano, Acuerdos bilaterales con Colombia, Ecuador y la República Dominicana.

Estos Acuerdos se basan en los procesos de captación y pre-selección de candidatos por parte de las autoridades del país de origen y procesos de selección conjuntos entre ambas Administraciones y las empresas ofertantes de empleo.

Desde el Gobierno español se concede una gran importancia al funcionamiento de estos Acuerdos bilaterales para la gestión ordenada de los flujos migratorios. En este contexto se están impulsando medidas que mejoren y agilicen el funcionamiento de los Acuerdos, incrementen el nivel de calidad de los procesos selectivos y garanticen la plena aplicación de los principios de igualdad de oportunidades, transparencia, gratuidad y no discriminación.

Se trata de un instrumento especialmente adecuado para la gestión de la inmigración laboral temporal, que en España se concentra en el sector agrario, y que puede constituir una oferta adecuada para trabajadores que, no teniendo un proyecto migratorio estable o de larga duración, puedan atender desplazamientos temporales a España. Es una opción que permite mantener intactos los lazos personales y familiares con el país de origen y que facilita la tramitación simplificada de sucesivas autorizaciones de trabajo para las sucesivas temporadas de trabajo.

#### **Conclusión**

El Gobierno de España es consciente de que la inmigración atiende una necesidad estructural de nuestro mercado de trabajo, que su gestión ordenada es una garantía de nuestro propio desarrollo económico y que su vinculación con las oportunidades de empleo es una garantía de integración eficaz y mutuamente beneficiosa.

Por el contrario, la inmigración irregular, además del riesgo que entraña para las personas, con resultados en demasiadas ocasiones fatales y dramáticos, es un elemento de distorsión del sistema económico y del mercado de trabajo y genera espacios propicios a la explotación y el abuso.

Por ello, al mismo tiempo que se facilita la gestión de la inmigración regular, existe una decidida actuación de lucha contra la inmigración irregular y contra el trabajo irregular de inmigrantes no autorizados. También esta tarea requiere la cooperación y colaboración entre los países de origen, tránsito y destino para combatir el abuso de las mafias que trafican con seres humanos.

