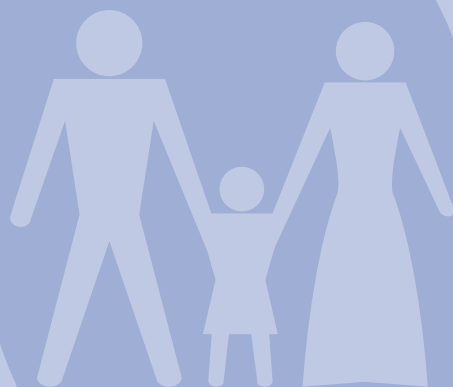


Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas

CUADERNOS MIGRATORIOS N° 1



OIM Organización Internacional para las Migraciones
OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR

El presente Cuaderno Migratorio ha sido revisado por un comité editorial compuesto por Juan Ar-tola, Jorge Gurrieri, Ezequiel Texido, con la colaboración de Angel Camino, Vanesa Vaca y Gonzalo Croci.

Marcela Cerrutti, Alicia Maguid y Ana Díaz Gil prepararon estos informes como consultores de la Organización Internacional para las Migraciones. Las opiniones expresadas en estos artículos firmados son responsabilidad de los autores.

La OIM está consagrada al principio que una humana y ordenada migración beneficia tanto a los migrantes como a la sociedad. Como órgano intergubernamental, la OIM actúa con socios de la comunidad internacional para: asistir en el cumplimiento de los desafíos operativos de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
Oficina Regional para América del Sur
Callao 1033, 3er Piso Buenos Aires 1023, Argentina.
Tel: +54 11 5219 2033/
Fax: +54 11 4816 7296
Mail: ROBuenosAires@iom.int

© 2011 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

ISSN 2225-689X

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o cualquier otro, sin la previa autorización por escrito del editor.

Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas

Cuadernos Migratorios N° 1



OIM Organización Internacional para las Migraciones
OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR

Cuadernos Migratorios

La producción de estudios e investigaciones, generalmente de corta duración, y la generación de análisis, reflexiones y propuestas han sido preocupaciones tradicionales de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El apoyo a la definición, clarificación y mejoramiento de las políticas, los programas, la normativa y la gestión de las migraciones están en el centro del trabajo de la OIM, junto con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil.

Con ese propósito la Oficina Regional de la OIM para América del Sur inicia la publicación de estos Cuadernos Migratorios, confiando en que se conviertan en un instrumento útil para formuladores de políticas y programas y funcionarios vinculados a las decisiones para la implementación de esas políticas o para la preparación, aprobación y aplicación de normas y regulaciones. Serían también un insumo importante para los académicos, investigadores y estudiantes, las organizaciones y los individuos involucrados en la amplia temática migratoria, desde diferentes campos de intereses y acciones, y en general para todos aquellos que perciben que el fenómeno migratorio es parte esencial de los esfuerzos por el desarrollo económico y social, la integración regional, la consolidación de una ciudadanía amplia y la defensa de los derechos de las personas.

Los Cuadernos Migratorios cubrirán una pluralidad de temas que reflejan la diversidad de áreas de trabajo de la Organización en la región y a nivel mundial. No tendrán una periodicidad fija, previéndose publicar entre cuatro y cinco números por año. Si contribuyen a profundizar conocimientos y a mejorar el análisis y la comprensión del lector interesado, habrán cumplido con creces su cometido.

Los Cuadernos Migratorios forman parte del Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica en Migraciones (PLACMI) de la OIM, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de los Gobiernos Latinoamericanos para la gestión de las migraciones, teniendo como perspectiva el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, establecidos en las Convenciones y Acuerdos internacionales y regionales y el fortalecimiento de las instituciones y los recursos humanos vinculados al planeamiento, la formulación y puesta en marcha de políticas y programas de migraciones internacionales.

Migrantes Sudamericanos en España: Tendencias recientes y perfil de sus migrantes

Preparado para la OIM por Marcela Cerrutti y Alicia Maguid

La evolución de la política y la gestión migratoria española en el contexto de la política migratoria europea

Preparado para la OIM por Ana Díaz Gil

Noviembre 2011

Índice

Presentación.....	9
-------------------	---

MIGRANTES SUDAMERICANOS EN ESPAÑA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERFIL DE SUS MIGRANTE

Introducción	11
CAPÍTULO 1: Un nuevo mapa migratorio extra-regional en América del Sur: las tendencias salientes de la migración a España	15
CAPÍTULO 2: La emigración a España: características de los colectivos más numerosos al momento de la partida.....	47
CAPÍTULO 3: La situación de los inmigrantes sudamericanos en España.....	61
Reflexiones finales sobre cada colectivo	95
Referencias bibliográficas.....	107
Anexo.....	115

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Introducción	123
CAPÍTULO 1: Marco normativo comunitario respecto de la migración económica internacional en relación con América Latina y el Caribe (ALC)....	127
CAPÍTULO 2: Política española hacia Latinoamérica en el marco de la cooperación iberoamericana.....	143
CAPÍTULO 3: Marco Institucional y de competencias del Estado español.....	155
CAPÍTULO 4: La política migratoria española	169
CAPÍTULO 5: Migración regular: evolución de los regímenes jurídicos de la migración y gestión de flujos.	183
CAPÍTULO 6: Migración irregular.....	207
CAPÍTULO 7: Políticas de Integración	227
CAPÍTULO 8: Programas de retorno	249
CAPÍTULO 9: El debate político parlamentario y la interpretación jurisprudencial de la política migratoria de España (2000-2011).....	257
Conclusiones	297
Bibliografía	303

Presentación

El análisis de las migraciones de sudamericanos hacia España se realiza desde dos enfoques bien diferenciados; en la primera parte se examinan las tendencias de los migrantes sudamericanos desde una perspectiva poblacional, en tanto que en la segunda parte el enfoque es principalmente normativo e institucional.

El estudio de Cerruti y Maguid contiene tres partes y una sección con las principales conclusiones. La primera parte describe las tendencias recientes de la migración sudamericana a España con particular énfasis en la constitución de un nuevo mapa migratorio extra-regional, en sus determinantes y sus rasgos salientes. A continuación, a partir de la segunda parte, el análisis se focaliza en la situación de seis de los colectivos más numerosos en España, argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y uruguayos. Se presentan los rasgos sociodemográficos y laborales de estos inmigrantes al momento de partir a España, delineando los aspectos más distintivos de cada uno de dichos colectivos. La tercer parte vira la atención a la situación reciente en la que se encuentran los inmigrantes, presentando información sobre su situación migratoria, familiar, laboral y habitacional. En esta parte se enfatizan sus formas de integración a la sociedad española y su nivel de vulnerabilidad social. Finalmente, en función de los resultados y tomando en cuenta los cambios en la regulación de la migración y en la situación económica de España, se presentan las conclusiones del estudio y se reflexiona sobre el futuro de los inmigrantes sudamericanos en dicho país.

El estudio de Díaz Gil se propone analizar la política migratoria del Gobierno español enmarcada por las directrices y consensos de la Unión Europea, destinada a la gobernabilidad de los flujos migratorios procedentes de América Latina y Caribe. El trabajo consta de nueve partes: en las primeras tres se analiza el marco normativo comunitario, la política española hacia Latinoamérica (realizando un análisis de los acuerdos bilaterales y multilaterales), y el marco institucional y de competencias de España. Los capítulos cuatro y cinco repasan las principales leyes en materia de migración, la evolución de los regímenes jurídicos y la gestión de flujos. El capítulo seis analiza la gestión de la migración irregular, con especial hincapié en los procesos de regularización. Los dos siguientes capítulos están destinados específicamente a las políticas de integración, haciendo referencia a los modelos de integración e inclusión social de los inmigrantes y a los programas de retorno, sus principales características e impacto. Por último se analiza el debate político y la interpretación jurisprudencial de los Tribunales de España, haciendo una revisión del desarrollo y las transformaciones en estos ámbitos, dado que la inmigración ha sido uno de los fenómenos que ha suscitado mayor atención pública y política durante la última década en este país.

MIGRANTES SUDAMERICANOS EN ESPAÑA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERFIL DE SUS MIGRANTES

Marcela Cerrutti¹
Alicia Maguid²

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1990 el escenario migratorio español protagonizó cambios muy significativos. España ha dejado de ser un país de emigración para convertirse en un fuerte polo de atracción de inmigrantes procedentes de distintos continentes: de África, especialmente de Marruecos; del este de Europa, de América Latina, mayoritariamente de Ecuador, Colombia, Argentina, Bolivia y Perú y también del resto de Europa occidental, particularmente del Reino Unido.

La llegada de nuevos flujos de latinoamericanos a España se da en un contexto migratorio caracterizado por la aceleración, la diversificación de los orígenes y el aumento de la situación de irregularidad de su residencia. Los sudamericanos fueron uno de los grupos que más contribuyeron a este incremento notable; como resultado actualmente constituyen la tercera parte del total de inmigrantes en España. Durante los primeros años del nuevo milenio, ellos protagonizaron un cambio en sus patrones de emigración extra regional al dirigirse mayoritariamente a ese país europeo y en menor medida a su destino tradicional, los Estados Unidos. Pareciera que el escenario de la región y las ventajas comparativas de España la consolidaron, al menos hasta la última crisis mundial, como destino alternativo.

1- Marcela Cerrutti: Dra. en Sociología con especialización en Demografía de la Univ. de Texas en Austin. Miembro de Carrera de Investigadores del CONICET en el Centro de Estudios de Población. Es profesora en el IDES-Univ. Nacional General Sarmiento, en el Doctorado en Sociología de la Univ. Nacional de San Martín y en la Maestría en Derecho de Familia Infancia y Adolescencia de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha sido consultora de diversos organismos nacionales e internacionales.

2- Alicia Maguid: Lic. en Sociología de la Univ. de Buenos Aires y Especialista en Demografía del CELADE. Es investigadora principal del CONICET con sede en el Centro de Estudios de Población (CENEP). Ha sido consultora de la varios organismos internacionales. Fue Directora de Estadísticas Sectoriales del INDEC entre 1995 y 2007. Es docente en la Maestría en Demografía Social de la UNLU y autora de numerosos artículos científicos en el país y en el exterior.

La emigración de sudamericanos, que se agudiza durante las últimas décadas responde a condiciones fuertemente expulsoras en sus países de origen, más allá de que otros factores favorezcan la elección de uno u otro destino. El modelo de desarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos emisores de mano de obra en lugar de generar oportunidades de desarrollo económico y social ha profundizado las desigualdades sociales, la precarización laboral y el desempleo (CEPAL, 2001). Al origen estructural común de esta emigración, se suman factores específicos en cada uno de los países emisores que explican la intensificación y temporalidad de los flujos.

La elección de España como destino alternativo de la creciente emigración sudamericana, al menos hasta 2008, encuentra sus raíces en una serie de hechos. Por un lado, pueden haber contribuido los cambios en la política migratoria y el endurecimiento de las medidas de control en Estados Unidos con posterioridad a los hechos del 11 de septiembre de 2001, que al dificultar la entrada y permanencia de los migrantes, habrían favorecido la elección de países desarrollados más permeables. Por el otro y centralmente, es el propio escenario español el que juega un papel decisivo en la elección de ese destino.

En ese sentido, la llegada de nuevos flujos de latinoamericanos a España adquiere relevancia en el marco de un proceso de intensos cambios económicos, sociales y demográficos que se inicia en la década de 1970, donde se destaca el rápido descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida junto a la ampliación del sistema educativo, en especial para las mujeres, y la incorporación de éstas al mercado de trabajo. Su alto crecimiento económico generó una demanda en sectores de actividad específicos que abasteció la mano de obra inmigrante, como la construcción para los varones y los servicios personales en el caso de las mujeres.

En este contexto, a partir de datos representativos, el presente estudio se propone brindar un diagnóstico general de la migración reciente de sudamericanos hacia España, describiendo la evolución de cada uno de los colectivos sudamericanos, su impacto poblacional en la sociedad de destino, sus características demográficas, su acceso a la ciudadanía española y sus patrones de asentamiento en España. Asimismo, el estudio profundiza en las características familiares, sociales y laborales, tanto previas a su partida como en la actualidad, de inmigrantes sudamericanos con mayor presencia en España, es decir, argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y uruguayos. Se presentan las tendencias de esta migración en el marco de los cambios socioeconómicos y políticos del escenario español que la han promovido y se discuten las potenciales consecuencias que la actual situación de crisis económica podría tener tanto sobre las tendencias migratorias como para los inmigrantes sudamericanos que residen en España.

El avance en el conocimiento de las particularidades, similitudes y diferencias de

estos aspectos resulta, a nuestro juicio, relevante tanto para los países emisores como para los receptores, en este caso España. En el caso de los países emisores porque provee información representativa sobre los perfiles de las personas que dejaron el país, es decir sobre quienes no encontraron oportunidades suficientes para permanecer en sus tierras y contaron además con ciertos recursos para emprender un movimiento migratorio hacia España. Desde el país receptor, los resultados pueden ser de interés porque generan conocimiento sobre las condiciones y características de los inmigrantes y en alguna medida permiten anticipar los impactos de la crisis en su actual situación.

Datos y métodos

Este estudio se basa fundamentalmente en dos fuentes de información: los padrones municipales de España³ y en los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). Los primeros, extraídos del Instituto Nacional de Estadística de España son los que permiten realizar el análisis de las tendencias en la inmigración de los distintos colectivos y sus principales características demográficas (sexo y edad), de acceso a ciudadanía española y de localización geográfica en España. La ENI es la fuente que permite profundizar el conocimiento de los colectivos migratorios con mayor presencia en España: argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y uruguayos⁴.

La ENI, 2007, fue diseñada y aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas de España (INE), con la colaboración del Ministerio de Trabajo e Inmigración y el equipo de investigación del Grupo de Estudio Población y Sociedad (GEPS) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid⁵ y fue relevada entre noviembre de 2006 y marzo de 2007.

La ENI es representativa de las personas de 16 años de edad y más, nacidas en otros países con mayor presencia en España y que al momento del relevamiento habían permanecido en dicho país por al menos un año, o que manifestaban su intención de quedarse por al menos un año. Se realizaron un total de 15.465 encuestas y la base de datos resultante contiene más de 1500 variables.

3- Para el análisis comparativo de los stocks migratorios en Estados Unidos se emplean datos de la American Community Survey.

4- El tamaño de las muestras de los colectivos examinados son diferentes en función de su peso relativo total. Los dos colectivos con menor número de casos son los peruanos y los uruguayos, por lo que se recomienda cautela en la interpretación de los resultados referidos a estos grupos.

5- Dicho grupo se compone de profesores, investigadores y becarios que provienen de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), así como de otras universidades y centros de Investigación nacionales e internacionales (www.geps.es) Las autoras integran el equipo de investigación del GEPS para la explotación de la ENI con perspectivas nacionales e internacionales.

La muestra de viviendas donde reside alguna persona nacida en el extranjero, se diseñó a partir del Padrón Municipal de Habitantes de 2005 y dentro de cada hogar se procedió a seleccionar a la persona a entrevistar de forma aleatoria. Se utilizó un muestreo trietápico con estratificación de unidades de primera etapa. Las unidades de primera etapa fueron las secciones censales, las de segunda las viviendas familiares principales y la unidad de tercera etapa fue una persona seleccionada entre los residentes extranjeros. En consecuencia, al procesar los datos se han utilizado dos tipos de ponderación: una ponderación de hogares cuando se recoge exclusivamente información acerca de los grupos de correspondientes y una ponderación por individuos en todos aquellos resultados referidos a la persona elegida (Reher y otros, 2008).

Esta fuente de datos sobre los inmigrantes en España permite abordar un conjunto de problemáticas hasta ahora escasamente investigadas mediante una sólida base empírica, dado que contiene información sobre el proceso migratorio desde su inicio en el país de nacimiento y el arribo del inmigrante a España hasta el momento de la encuesta. El contar con información detallada sobre la situación social, laboral y familiar de los inmigrantes antes de partir hace posible estimar y caracterizar algunos de los procesos y fenómenos significativos de la relación entre familia, origen social, género y migración. Se dispone de datos sobre la situación familiar antes de partir (la tenencia de pareja y/o de hijos) así como de “proxies” del nivel socio-económico (nivel de educación completado, calificación y jerarquía de la ocupación desempeñada previa a la migración). La encuesta contiene también una rica información sobre la situación de los inmigrantes al momento del relevamiento en el año 2007. En este estudio se presta particular atención a las condiciones de acceso y modalidades de inserción laboral y de ingresos, a la situación familiar y a las condiciones de vulnerabilidad.

El análisis efectuado tanto de los padrones municipales como de la ENI es fundamentalmente de naturaleza descriptiva. Se presentan las principales tendencias migratorias recientes y una caracterización de los colectivos migratorios. Seguidamente, en base a la ENI, mediante información retrospectiva y la generación de una serie de variables ad-hoc se examina la situación de los inmigrantes al momento de partir y se describe con detalle su situación actual.

El informe incluye un análisis estadístico multivariado para examinar los determinantes del ingreso horario entre los inmigrantes varones y mujeres de los distintos colectivos. Para ello se estiman modelos de regresión lineal múltiple que predicen el logaritmo de ingresos horarios en función de una serie de variables independientes sociodemográficas, educativas, migratorias y laborales.

CAPÍTULO I

Nuevo mapa migratorio extra-regional en América del Sur: las tendencias salientes de la migración a España

El aumento de la migración sur-norte puede visualizarse desde el enfoque de los sistemas mundiales, que argumenta que la migración internacional es consecuencia de la organización política y económica de un mercado global en expansión, donde el flujo internacional de mercancías y capital es seguido por el flujo internacional de la fuerza laboral pero en dirección opuesta (Massey y otros, 1993). Bajo esta perspectiva, la inversión capitalista en los países periféricos genera una población propensa a emigrar para mejorar sus condiciones de vida, y que abastece la demanda de determinados segmentos del mercado de trabajo de los países de mayor desarrollo. Por su parte, Zlotnik (1992) sostiene que estos flujos migratorios a gran escala tienen en general lugar entre países que han tenido un conjunto de relaciones de intercambios materiales, culturales y simbólicos a lo largo del tiempo, es decir se organizan en torno a sistemas migratorios. Así, la actual fase de globalización –caracterizada por una creciente interdependencia económica y comercial- estaría ligada al aumento de la movilidad, aunque las facilidades existentes para la circulación del capital no tienen su correlato en facilidades para la movilidad de la población. En ese sentido, como señala Castells (1996) “mientras el capital circula libremente, la fuerza de trabajo está aún muy restringida y lo estará en el futuro previsible por las instituciones, la cultura, la policía y la xenofobia”.

Los movimientos de la población de Sudamérica hacia fuera de la región han aumentado desde la segunda mitad del siglo XX pero de manera notable, a partir de finales de la década de 1990, al menos hasta la eclosión de la crisis mundial de fines de la década pasada. La aceleración y el crecimiento de la emigración extra-regional sudamericana ocurrió a la par de dos fenómenos: la emergencia de otros destinos alternativos a los Estados Unidos, particularmente España⁶, y la creciente diversificación social del universo de migrantes, compartida por la mayoría de los países sudamericanos (Maguid y Cerrutti, 2010).

Estos movimientos migratorios de la década de 1990 se producen en un escenario que, de acuerdo a CEPAL (2001), se caracteriza por una política que introdujo profundos cambios en el plano económico: la mayor apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros y la concentración en el sector

6- En menor medida también fueron destinos otros países europeos y Japón en el caso de los brasileños y peruanos.

privado de la producción de bienes y servicios sociales que antes proveía el Estado. La situación de los países no es homogénea pero en general se comprueba que, a pesar de que hubo crecimiento económico hasta mediados de la década, a fines de la misma se profundizó la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso al mismo tiempo que se deterioraron las condiciones de los mercados de trabajo nacionales.

Pero a estos persistentes factores expulsivos que operaban en los países de origen se agregan como defensorios otros que corresponden al escenario del país receptor, como luego se verá claramente en el caso español.

1.1 España y Estados Unidos: ¿destinos alternativos o complementarios?

La emigración sudamericana hacia Estados Unidos tuvo su auge durante la década de 1970, momento en el que se registró una duplicación en los contingentes migratorios. Luego, durante las dos décadas siguientes el ritmo de crecimiento descendió⁷, para luego incrementarse en los primeros años del siglo XXI. En Estados Unidos, los inmigrantes originarios de América del Sur, si bien constituyen un grupo minoritario, rondan alrededor de 2,6 millones de personas en el año 2009 (ver Tabla 1, Anexo A). Entre el total de nacidos en América Latina y El Caribe, los mexicanos continúan siendo mayoría (56%), seguidos por los caribeños que representan un 17 por ciento y, los centroamericanos y sudamericanos que comparten una cuota similar, entre el 13 y 14 por ciento. Entre los sudamericanos, alrededor de la cuarta parte son colombianos, seguidos por los ecuatorianos, peruanos y brasileños (con porcentajes cercanos al 15%) y, luego por originarios de Guyana, Argentina y Venezuela con una presencia de alrededor del 6 por ciento (ver Tabla 2, Anexo A).

Como se dijo, a fines de los noventa aparece un quiebre notable en el mapa migratorio sudamericano, al emerger España como el principal destino alternativo. Este fenómeno se evidencia en el significativo incremento del stock de nacidos en América del Sur: el total registrado en 2001 alcanza a 708.700⁸, cifra que es cuatro veces mayor a la registrada en el censo de 1991. En España en 2001, los migrantes provenientes de Ecuador, Colombia y Argentina representan casi el 70 por ciento de los sudamericanos, seguidos por venezolanos y peruanos.

Lo que interesa destacar es que esta tendencia se acentuó marcadamente durante los primeros años del milenio, con el aumento sostenido, no solamente de

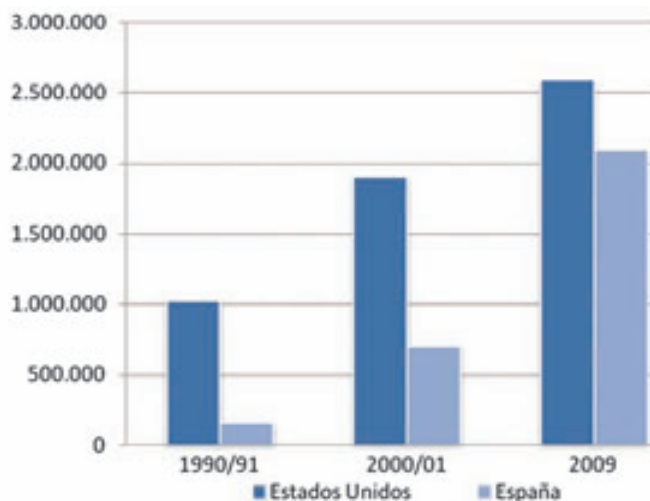
7- Con base en CEPAL/CELADE (2006), crece un 77% entre 1980 y 1990 y un 87% entre 1990 y 2000.

8- Se excluyen los originarios de Guyana y Surinam porque su presencia en España es poco significativa.

los originarios de estos cinco países sino también de otras nacionalidades, como bolivianos y paraguayos (quienes históricamente se dirigían, casi exclusivamente, a la Argentina).

Como muestra el **gráfico 1**, en 2009 el contingente sudamericano en Estados Unidos superaba al de España, pero fundamentalmente debido al stock acumulado históricamente en el primer país. Sin embargo, al contrastar la evolución de sudamericanos en ambos países se detecta claramente que el ritmo de crecimiento en España supera ampliamente al de Estados Unidos (aunque conviene tener presente que cada destino parte de una base muy diferente en relación a la cantidad de inmigrantes inicial). Así, durante la década de 1990, los sudamericanos pasaron de 1 millón a 1,9 millones en Estados Unidos, lo que implica un incremento del 87 por ciento mientras que en España crecieron en un 342 por ciento, al pasar de 160.500 a 708.700. Es decir que no alcanzaron a duplicarse en el primer país mientras que aumentaban más de 4 veces en España. En los primeros 8 años de este siglo las diferencias se profundizan: de acuerdo al Padrón Municipal de Habitantes, el total de sudamericanos en España se triplicó entre 2001 y 2009 frente a un crecimiento de sólo 1,4 veces en Estados Unidos, lo que se tradujo en una reducción de la distancia entre los contingentes en ambos países. Nótese que la tasa de crecimiento anual en ese período es casi 5 veces más baja en Estados Unidos (3,4 versus 14,5 en España).

Gráfico 1: Estados Unidos y España, evolución del stock de sudamericanos, 1990-2009.



Fuente: Cuadro 1, Anexo A.

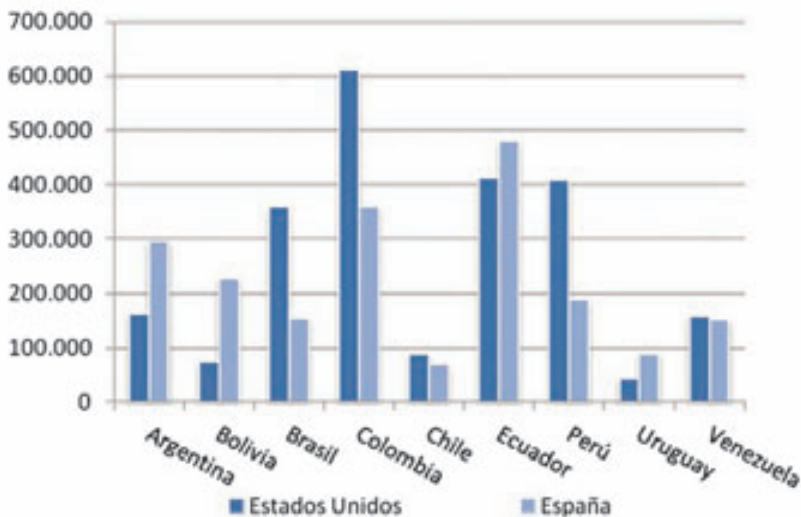
9- Si en vez de tomar los datos del censo de población para 2001, se calcula el crecimiento de este período con base al Padrón Municipal de Habitantes de 2001 y 2009, el incremento sube a 4 veces.

En 2009, de acuerdo a los datos de la American Community Survey (ACS), los nacidos en América del Sur son 2,6 millones en Estados Unidos, cifra que muestra que superan solo en un 20 por ciento a los residentes en España a principios de ese mismo año (2,1 millones). La distancia entre los contingentes en ambos países se fue atenuando marcadamente si se tiene en cuenta que en 1990 era 6 veces mayor y en 2000 eran casi tres veces más en Estados Unidos (ver Tabla 1, Anexo A).

Otro aspecto a destacar es que la presencia femenina es levemente superior entre los que se dirigieron a España (en 2009 era de 54 % en España frente a un 52% en Estados Unidos). En el país europeo y, como se verá con mayor detalle más adelante, excepto entre los argentinos y uruguayos, en todos los colectivos las mujeres son mayoría (ver Tabla 2 Anexo).

De acuerdo a Maguid y Martínez (2009), todos los países de América del Sur¹⁰ participaron en la conformación del nuevo patrón de emigración hacia España, incrementando sus efectivos con mayor intensidad en el país europeo que en Estados Unidos (Ver Tabla 2, Anexo A). Las consecuencias de este comportamiento se verifican al observar el **gráfico 2** donde aparece el stock de los contingentes sudamericanos en ambos países en 2009.

Gráfico 2: Cantidad de inmigrantes sudamericanos en Estados Unidos y en España por país de nacimiento, 2009.



Fuente: Cuadro 1, Anexo A.

10- No ocurrió lo mismo con los originarios de Centroamérica, México y el Caribe que siguen dirigiéndose a Estados Unidos.

Con excepción de los colombianos -que históricamente fueron el contingente sudamericano más numeroso en Estados Unidos-, los peruanos y los brasileños, el resto de países estudiados presenta en la fecha más reciente un número superior de emigrantes en España, en vez de en los Estados Unidos como ocurría a inicios del milenio¹¹. Los argentinos en España superan en un 80 por ciento a sus connacionales en Estados Unidos; los bolivianos en un 200 por ciento, los uruguayos en un 110 por ciento y los ecuatorianos en un 16 por ciento.

Los resultados mencionados reflejan que la tendencia hacia la conformación del nuevo sistema migratorio Sudamérica-España, iniciado a mediados de la década de 1990, continuó acentuándose hasta el 2008, año que marcará seguramente otro quiebre, ya que debido a la situación económica las perspectivas para los inmigrantes han cambiado drásticamente (Reher y Requena, 2009) y podría esperarse una futura atenuación de la llegada de inmigrantes a España.

Pareciera que el escenario de la región y las ventajas comparativas de España frente a Estados Unidos para recibir inmigrantes, consolidaron al primer país como un importante destino alternativo al menos hasta la reciente crisis internacional.

No obstante surge el interrogante acerca de si fue realmente un destino alternativo para los mismos grupos sociales que antes emigraban a Estados Unidos o si se convirtió en un destino complementario para nuevos sectores que se incorporaron masivamente a los movimientos migratorios para dirigirse a España.

Al respecto, Maguid y Martínez (2009), al comparar las características sociodemográficas y educativas de los sudamericanos en Estados Unidos y en España a inicios del siglo XXI, concluyen que ya en 2001, independientemente del origen, todos los grupos denotan porcentajes mayores -de al menos el doble- con educación superior en Estados Unidos que en España¹². Estos resultados sugerirían una emigración más selectiva a Estados Unidos, que podría asociarse a mayores posibilidades de superar las restricciones para la entrada y permanencia por parte de los más educados¹³.

11- La cantidad de venezolanos es prácticamente similar en ambos destinos.

12- Únicamente los argentinos y peruanos acortan la distancia, con cuotas un 30 por ciento superiores en el primer país. Los argentinos y venezolanos tienen los mayores porcentajes con ese nivel y, en el otro extremo, los ecuatorianos muestran el perfil educativo más bajo en los dos destinos.

13- Sin embargo, al hablar de "selectividad" se asume el supuesto de que el nivel educativo al momento del censo era el que tenían al momento de emigrar, supuesto que puede no ser válido en todos los casos.

1.2 La atracción ejercida por España

Si bien varios hechos del contexto internacional confluyen para favorecer la creciente atracción de España para los sudamericanos al menos hasta 2008, es el propio escenario español el que juega un rol decisivo en la elección de ese destino. Entre los primeros puede señalarse el endurecimiento de la política migratoria y de las medidas de control en Estados Unidos con posterioridad a los hechos del 11 de setiembre de 2001, que al dificultar la entrada y permanencia de los migrantes, han promovido la elección de países más permeables como se verá en el caso de España.

Por su parte, los vínculos históricos y culturales, el idioma común y la posibilidad de acceder a la ciudadanía europea, gracias a sus ancestros, también juegan un rol fundamental para influir en la elección del destino español. Recordemos que estos lazos vienen desde fines del siglo XV, cuando el reino de España inicia la conquista y colonización de territorios que abarcan desde México hasta el extremo sur del continente. Varios siglos más tarde, entre 1870 y 1929, se produce la masiva inmigración europea -principalmente españoles e italianos que llegaron mayoritariamente a Argentina, Brasil y Venezuela¹⁴-. Estos movimientos fueron incentivados por políticas claramente definidas para atraer a los inmigrantes frente a la necesidad de poblar extensos territorios y consolidar los nuevos Estados nacionales. Así, el liberalismo dominante abrió las fronteras, aunque en forma selectiva, privilegiando a las personas de origen europeo. La crisis de los años 30's y la segunda guerra mundial provocaron una disminución de estos flujos; luego en el período de posguerra, se produce una segunda y última oleada aunque de menor magnitud que la anterior.

Como se dijo, es el propio escenario español el que juega un papel decisivo para comprender el aumento significativo de la inmigración a España: allí confluyen el rápido crecimiento económico de los últimos diez años¹⁵, que va configurando un mercado de trabajo cada vez más heterogéneo y una oferta de trabajo local en proceso de envejecimiento que, por sí sola, no puede responder a la enorme y diversa demanda generada.

Así, la llegada de nuevos flujos de latinoamericanos adquiere relevancia en el marco de un proceso de intensos cambios económicos, sociales y demográficos que se inicia a fines de la década de 1970, donde se destaca el rápido descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida junto a la ampliación del sistema educativo, en especial para las mujeres, y la incorporación de éstas al mercado

14- Esto explica la situación privilegiada de estos grupos para adquirir la nacionalidad europea.

15- El estudio de Lacuesta y Puente (2010) sobre el efecto del ciclo económico, tanto de los países de origen como de destino, en los movimientos migratorios hacia España demuestra que el factor más relevante es la tasa de crecimiento del país de destino ya que el efecto del crecimiento en el país de origen no es significativo. Sugieren que "una vez que el individuo ha decidido migrar, en la elección del país de destino sí que pesa cuál tiene una tasa de crecimiento mayor" (Pág. 16).

de trabajo. Según Domingo (2002), la inmigración pasa a tener importancia tanto para favorecer el crecimiento poblacional, como para abastecer un mercado de trabajo segmentado que le asigna a la población extranjera un rol complementario a la movilidad de las jóvenes generaciones españolas más educadas. Como se comprobará más adelante existen nichos sectoriales para los inmigrantes, como la construcción, la hostelería y, en el caso de las mujeres, el servicio doméstico, donde la demanda no es abastecida por los españoles¹⁶.

En ese sentido, Reher y Requena (2009) destacan la contribución de los inmigrantes a la sociedad española en distintos aspectos. Desde el punto de vista demográfico, señalan que la inmigración de los últimos diez años da cuenta del 78 por ciento del crecimiento poblacional. Ellos aportan al crecimiento tanto mediante el impacto directo de su llegada, como por los hijos que las migrantes tienen en España. La tendencia positiva de la natalidad verificada durante los últimos años se explica por la contribución de las madres extranjeras, que además de llegar en edades reproductivas, tienen una fecundidad más alta que la bajísima observada entre las españolas. También enfatizan la importancia del aporte de los inmigrantes al crecimiento económico y, en un aspecto directamente vinculado con este estudio, su contribución a la organización familiar de los servicios personales de atención a la población dependiente -niños y ancianos-, que facilita la participación laboral de las mujeres españolas.

Los mismos autores reconocen que estos cambios fueron acompañados por políticas de admisión y regularización migratoria que han venido practicando sucesivos gobiernos y diferentes administraciones.

Al respecto también Izquierdo Escribano y otros (2002) y Domingo (2003) dan importancia al papel que jugaron las políticas migratorias, sosteniendo que el aumento de la inmigración de latinoamericanos responde en gran parte a una voluntad política de favorecer su ingreso en detrimento de población africana -en especial de Marruecos-, y es interpretado en términos de “los preferidos” o de “substitución étnica” en el sentido de que frente a la necesidad de mano de obra inmigrante, es preferible recibir a aquéllos que comparten una cosmovisión del mundo más cercana a la local, tanto en relación al idioma y a la religión como a otros aspectos de la cultura hispana. Estos autores agregan que esta preferencia se refleja en el aumento de los permisos concedidos a latinoamericanos en los últimos años, en especial con los procesos de regularización de 2000 y 2001, y en la firma de varios acuerdos bilaterales.

Durante el período de mayor auge inmigratorio de los sudamericanos seguramente la facilidad de ingresar a España influyó en la elección de este destino. En realidad, salvo en el caso de los nacionales de Perú, que ya a inicios de la década

16- En un estudio referido a la situación laboral de los inmigrantes sudamericanos con base en el Censo de Población de España 2001, Cacopardo, Maguid y Martínez (2007) llegaron a esa misma conclusión.

de 1990 se les requería la visa, recién se comienza a exigir este requisito a los colombianos en 2002, a los ecuatorianos en 2003 y a los bolivianos en 2007. Al resto de los sudamericanos no se les requiere el visado hasta la fecha.

Respecto a los derechos de los inmigrantes, las dos leyes de extranjería promulgadas en 2000¹⁷ (Ley Orgánica 4/2000 y Ley Orgánica 8/2000) posibilitaron el acceso a la salud y a la educación de los inmigrantes con el único requisito de estar inscriptos en el Padrón Municipal de Habitantes. Aja (2006) sostiene que la primera Ley introdujo profundos cambios respecto a la legislación anterior al establecer un estatuto claro de derechos para los extranjeros, incluyendo el derecho a la reagrupación familiar y tendiendo a la igualdad entre derechos de los residentes legales y los nacionales. La reforma introducida en la segunda Ley 8/2000 significó una modificación parcial en relación a los derechos sociales y mantuvo la cláusula antidiscriminatoria aunque restringió los derechos políticos de los inmigrantes e impuso mayores requisitos para el visado y el permiso de residencia permanente.

Luego, en 2003 se aprueba la Ley Orgánica 14/2003 que modifica numerosos preceptos de la Ley anterior y que inaugura un enfoque más restrictivo de la inmigración, López Sala (2007) expresa que la ley de 2003 también incorpora algunos cambios coherentes con el objetivo de “blindaje fronterizo y de control del acceso”. También sostiene que “el fortalecimiento de las fronteras, la aplicación de tecnología y la colaboración multilateral se ha compaginado con el uso de mecanismos de control fronterizo a partir de las políticas de visado, de los acuerdos de readmisión de extranjeros y de solicitantes de refugio y del establecimiento de sanciones a las compañías de transporte de pasajeros” (Págs. 23-38).

Respecto a las posibilidades de residir en España, hay que señalar que se llevaron a cabo varios programas de regularización migratoria. Los primeros de 1985 y 1991 tuvieron poco efecto; luego en los años 1996, 2000 y 2001, se emprendieron otros programas de regularización que tenían como requisitos la permanencia en España desde una determinada fecha previa, una oferta de trabajo y la ausencia de antecedentes penales. A partir de 2003 se establecen requisitos más exigentes para la regularización migratoria: en lugar de una oferta de trabajo se pide un contrato efectivo con la correspondiente alta en la seguridad social del trabajador inmigrante. El último proceso finalizó en mayo 2005 y se estima que se regularizaron casi 700.000 inmigrantes.

Pero estas políticas relativamente abiertas se fueron restringiendo progresiva-

17- La Ley 4/2000, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, fue criticada extensamente por el partido de gobierno, el Partido Popular. La mayoría parlamentaria que tuvo dicho partido después de las elecciones de marzo de 2000 le permitió adoptar la Ley 8/2000, por la que se enmendó la ley orgánica precedente. Las disposiciones reglamentarias para promulgar dicha ley entraron en vigor a mediados de 2001 y dictaron un programa de reforma del sistema de concesión de visados y permisos de residencia y de trabajo.

mente no solamente con el requerimiento de visado sino también con mayores mecanismos de control para el ingreso y con normativas para expulsar a los migrantes irregulares, como “la directiva del retorno” aprobada por el Parlamento de la Unión Europea el 18 de junio 2008. En esta directiva se establece que los inmigrantes *sin papeles* que sean detenidos en Europa podrán pasar hasta 18 meses detenidos en centros de internamiento durante el trámite para su expulsión; asimismo, podrán ser detenidos sólo con una orden administrativa y una vez expulsados no podrán volver a la UE en cinco años; del mismo modo, se establece que los inmigrantes menores de 18 años no acompañados podrán ser repatriados.

Conviene señalar que la preferencia de los argentinos y otros grupos de migrantes sudamericanos (uruguayos y venezolanos) por España, como se verá a continuación, se explica en parte por la posibilidad de muchos emigrantes de adquirir la nacionalidad de sus antepasados protagonistas de la antigua inmigración operada entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX. En ese sentido, Martínez (2003) alude a una especie de “retorno diferido generacionalmente”. Asimismo, el Código Civil¹⁸ beneficia a los hispanoamericanos para la obtención de la nacionalidad por residencia ya que se requieren dos años de residencia “cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes”, mientras que para el resto de los inmigrantes se requieren diez años.

En síntesis, desde fines de la década de 1990 y al menos hasta la eclosión de la actual crisis económica mundial iniciada en 2008, pareciera que España se ha ido consolidando como un importante destino alternativo. No obstante, el alto nivel de desempleo y una política más restrictiva para los inmigrantes¹⁹ podrían detener la llegada de sudamericanos e incluso provocar el retorno de muchos de ellos. Pero recién dentro de unos años podremos comprobar si las consecuencias de la actual crisis provocarán el desvanecimiento de este novedoso sistema migratorio.

Vale la pena tener presente que los migrantes son personas con lazos familiares y sociales que se fragmentan y diversifican debido a la migración, que la inserción en el país de recepción significa enfrentar nuevos códigos sociales y muchas veces la responsabilidad de generar ingresos suficientes para enviar remesas a sus familias en los países de origen, cuya subsistencia depende en gran medida del miembro del hogar que emigró. Esta situación imprime a la decisión del retorno características particulares, haciendo difícil su predicción.

18- Ley 36/2002, del 8 de octubre, de modificación del Código Civil.

19- Los datos del cuarto trimestre 2010 de la Encuesta de Población Activa señalan que la tasa de desocupación ascendió al 20,33% para la población total y supera al 30% para el conjunto de los extranjeros (INE, Notas de prensa, 28 de enero 2011).

1.3 Los factores que impulsaron la emigración en los países de origen

La emigración sudamericana a España no fue sólo el producto de las oportunidades que dicho país brindaba sino también resultado de situaciones sociales y económicas en los países de origen. Para la gran mayoría de los emigrantes, la salida del propio país constituyó una estrategia de ampliación y de búsqueda de condiciones de vida más dignas. Este ínter juego entre la falta de oportunidades en el país de origen y la acogida brindada en el destino ha moldeado la dinámica de la migración para todos los colectivos. En función de esta situación, los ritmos y características de la migración son bastante específicos para cada uno de ellos: algunos han llegado más tempranamente que otros o han sido más o menos numerosos. También las realidades nacionales tanto en origen como en destino han contribuido a moldear los perfiles sociodemográficos y económicos de los inmigrantes, sus expectativas de retorno y los vínculos que mantienen con sus países.

Sin embargo, pueden identificarse tres grandes etapas que constituyen un denominador común para la mayoría de estos países. La primera, que llega hasta principios de la década de 1970 corresponde a la denominada “fuga de cerebros o *brain drain*”, es decir a la emigración de profesionales y técnicos con alto nivel educativo; la segunda que continúa a la anterior y se extiende hasta los primeros años ochenta, coincide con la instauración de dictaduras militares en Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, que provocan el aumento de la cantidad de emigrantes con la incorporación de exilados y refugiados políticos y, la más reciente, a partir de los años noventa, cuando las políticas neoliberales y sus consecuencias en los mercados de trabajo nacionales -aumento de la desocupación y el subempleo, de la precariedad laboral y del trabajo flexible- generan una salida masiva de emigrantes sudamericanos hacia España.

Más allá, de estas etapas comunes interesa presentar de manera sintética los rasgos más salientes de la emigración de cada país de origen. El propósito es identificar los momentos cruciales en el inicio de las diásporas señalando los factores que a nivel global promovieron la salida de amplios contingentes de emigrantes.

1.3.1 Argentina: una histórica y particular relación con España

La migración entre Argentina y España no es un fenómeno nuevo y presenta rasgos muy particulares. Como sostienen Reher y Sánchez Alonso (2009) “es difícil encontrar en la historia de las migraciones mundiales un caso como el de las corrientes migratorias España-Argentina-España” (p.77). Estos vínculos datan al menos de un siglo y medio y se caracterizan por un singular cambio en la dirección de la migración.

Los mismos autores aclaran que resulta difícil separar las causas económicas de las no económicas aunque, en el caso de los argentinos en España seguramente confluyen ambas. Desde el punto de vista económico, los emigrantes eligen como destino aquel donde son mayores las posibilidades de obtener un trabajo satisfactorio y un mayor diferencial del salario real; a su vez, sus perspectivas en el nuevo mercado de trabajo dependen de su calificación ocupacional, de la demanda sectorial y de la información y redes existentes en el país receptor. Este último aspecto ha jugado un rol peculiar ya que “las transmisión de información y las redes familiares han saltado a través del Atlántico en una viaje de ida y vuelta, y los familiares que han reducido incertidumbres al futuro inmigrante argentino en España son descendientes de aquellos españoles que conformaron la sociedad argentina de principios del siglo XX” (Pág. 109).

La historia reciente de la emigración argentina a España encuentra sus raíces en tres factores principales, la búsqueda de oportunidades profesionales, el exilio político y tan sólo una década atrás la cruda crisis social y económica sufrida en Argentina. Esta trayectoria conllevó una creciente diversificación social del universo de emigrantes argentinos.

De acuerdo a Maguid (2008), hasta mediados de los setenta predominaron los profesionales y técnicos con un alto nivel educativo, como resultado de la intervención militar a las universidades en 1966. Luego, a estos contingentes se agregaron los exiliados que sufrieron persecución política por parte de la cruenta dictadura militar que perduró siete años desde marzo de 1976. Entre 1989 y 1992 se distingue una fase que Calvelo (2008) denomina “la huida hiperinflacionaria”, cuando se devalúa la moneda local, los precios suben sin control y se destruye el valor de los salarios. Una imagen que patentiza la voluntad por emigrar fueron las largas colas en los consulados de España e Italia con el objetivo de lograr la ciudadanía de sus padres y abuelos, imagen que se volvió a repetir en la etapa más reciente. Esta última y cuarta fase se inicia a partir de mediados de la década de 1990, cuando el persistente deterioro económico se traduce en elevadas tasas de desempleo y en el empeoramiento de las condiciones laborales, para eclosionar en la aguda crisis económica e institucional de fines de 2001, que disparó la salida al exterior de la mayor cantidad de emigrantes en la historia del país. Según Mármora (2002), la población de argentinos que vive fuera del país en 2001 totaliza alrededor de 600 mil personas, y es el resultado de cincuenta años de emigración. En algo más de los últimos dos años, se fueron unos 160 mil: una tercera parte de ese total que llevó décadas.

Por otra parte, el universo de emigrantes, que ya había comenzado a hacerse más heterogéneo en la anterior etapa de emigración económica, se diversifica aún más con la incorporación de sectores medios, trabajadores manuales especializados y no calificados y jóvenes universitarios. No obstante, un patrón que continúa persistiendo es la presencia significativa de una elevada calificación entre el contingente de emigrantes argentinos (Pellegrino, 2003).

Otra particularidad de la Argentina, a diferencia de los otros países sudamericanos, es que en ella coexiste su papel tradicionalmente receptor -primero de inmigrantes de los países de ultramar, luego y persistentemente, de los países limítrofes y de Perú- con otro más cercano, de emigración.

1.3.2 Bolivia y Paraguay: los recién llegados

“A nivel nacional Bolivia es un país ya en diáspora” sostiene Hinojosa Gordonava (2010) resumiendo de ese modo la relevancia cuantitativa de la emigración para dicho país. La elevada movilidad tanto interna como externa es interpretada no solamente o simplemente como estrategias de sobrevivencia modernas, sino como un “habitus”, es decir, una práctica histórica y cultural distintiva de la cultura andina.

Si bien no se conoce con exactitud el número de bolivianos residiendo fuera de su país las estimaciones dan lugar a cifras sorprendentes: 2.600.000, cerca de una cuarta parte de la población total de dicho país²⁰. Históricamente, los emigrados bolivianos se dirigen casi de manera exclusiva a la Argentina, aunque posteriormente se detectan flujos de menor cuantía hacia Brasil y Chile.

La migración hacia países del norte tiene lugar en la década de 1970, y se dirige principalmente a los Estados Unidos. Sin embargo, el número de emigrantes crece de manera significativa en los años noventa con la aplicación de medidas neoliberales en dicho país. Iniciado el nuevo milenio, la presencia de inmigrantes bolivianos en España aumenta de manera llamativa. De los colectivos considerados con mayor detalle en este trabajo, el boliviano (junto con el paraguayo) es el que se inicia más recientemente. En efecto, el flujo se intensifica recién en el año 2004 y alcanza su máxima aceleración en el último trimestre del 2006 y el primero del 2007 (Roman Arnez, 2009). El flujo proviene predominantemente de un origen local: Cochabamba, como señala Hinojosa Gordonava (2007) el “ícono de la migración”.

De acuerdo a ACOBE (2010) el acelerado incremento de la comunidad boliviana en España a partir del año 2002 ha sido relacionado con la inestabilidad económica y las escasas oportunidades de desarrollo en Bolivia y la atracción ejercida por España. El idioma común y las facilidades de ingreso hasta el año 2007 (momento en el que comienza a requerírseles visa a los ciudadanos bolivianos para entrar a España), sin duda fomentaron la inmigración desde dicho país. Asimismo, otros factores que también estimularon la llegada de Bolivianos a dicho país fueron el “efecto llamada” del vertiginoso crecimiento económico español que generó nichos ocupacionales para los inmigrantes tanto en la construcción como en los servicios personales y de cuidado. Un rasgo llamativo de la migración boliviana

20- Dato proveniente de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, citado en Hinojosa Gordonava (p.1).

a España en contraposición a otros destinos (como por ejemplo el argentino) es la elevada presencia de mujeres con responsabilidades familiares en el origen.

En Paraguay, la migración internacional ha constituido un componente significativo de su dinámica demográfica. Históricamente, el principal destino de los emigrados paraguayos ha sido la Argentina; aunque más recientemente ha tenido lugar un incremento muy significativo de la migración hacia España. En efecto, el número de inmigrantes paraguayos en España ha pasado de 7.020 en el año 2004 a 82.622 en el año 2009. La evolución de este colectivo ha sido vertiginosa; y la celeridad de su crecimiento es sólo comparable con el de la comunidad boliviana.

Si bien las limitaciones estructurales del mercado de trabajo paraguayo y la pronunciada inequidad social se encuentran en el centro de las explicaciones sobre la elevada propensión emigratoria, la diversificación de los destinos, particularmente la emergencia de España, responde también a factores específicos. Uno de los que inicialmente puede haber contribuido a la emergencia de España como destino alternativo fue la cruda crisis económica y social que experimentó la Argentina en el 2001 y que tuvo, entre otras consecuencias, el fin de la convertibilidad monetaria que mantenía un peso igual a un dólar, con la consecuente posibilidad de ahorrar y enviar sumas significativas en dólares como remesas. La pérdida de atractivo del país tradicional de recepción de migración paraguaya, junto con la facilidad de entrada a España (no se les requiere visa para ingresar a dicho país) seguramente promovieron un re-direccionamiento de los flujos.

Lo cierto es que hoy en día el número de paraguayos en España es muy elevado, particularmente cuando se lo compara con el de tan sólo tres años atrás. Una de las características más salientes de este colectivo es el de la marcada presencia femenina, una de las más elevadas entre todos los colectivos examinados: por cada 100 varones paraguayos hay 187 mujeres. Al igual que sus pares provenientes de Bolivia no sólo se trata de una migración reciente y altamente feminizada, sino también con un bajísimo porcentaje de inmigrantes que cuentan con la ciudadanía española.

1.3.3 Colombia: crisis y violencia como motores de la emigración

Colombia ha sido tradicionalmente, al igual que Bolivia, un país de emigración. Sin embargo, es recientemente que España se erige como uno de los destinos preferidos de los emigrantes colombianos, quienes se orientaban preferentemente a Venezuela primero y luego a los Estados Unidos. Hoy en día es amplia la lista de países con presencia de colombianos, entre los que se destacan, además de los tres nombrados, Ecuador, Canadá, Panamá, México y Costa Rica (Censo 2005 DANE, citado en González y Echeverri, 2009).

La migración a España puede ser enmarcada en una tercera oleada migratoria.

La anterior, en los años ochenta, había sido promovida por los efectos de una apertura económica neoliberal y por un aumento significativo de la violencia y la inseguridad. La orientación de los inmigrantes hacia España en una etapa más reciente que comienza en los años noventa pero se intensifica en los primeros años del 2000, ha sido vinculada a las mayores trabas impuestas por los Estados Unidos a la inmigración.

El crecimiento significativo de la población de origen colombiano residiendo fuera de dicho país fue acompañado por un cambio en su composición (comparado con el predominante en décadas pasadas) (Lastra 2005). Guarnizo (2004) sostiene que el colectivo colombiano en el exterior es más heterogéneo en cuanto a sus orígenes regionales, sociales y económicos y mucho más disperso en términos del número de lugares de destino.

De acuerdo a Cárdenas y Mejía (2006) el flujo neto de colombianos al exterior, a partir de los datos correspondientes a las entradas y salidas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), arroja un saldo promedio de 174.000 personas al año. Esta elevada propensión emigratoria es explicada por estas autoras a partir de cuatro factores fundamentales: la situación económica, la disponibilidad de redes sociales migratorias, las políticas migratorias y la situación política (incluyendo el nivel de violencia, los enfrentamientos entre el Estado y grupos terroristas o de narcotraficantes).

Concretamente el rol del factor económico se pone claramente de manifiesto: la brecha del PBI colombiano con el de los países de mayor atracción migratoria se ensancha entre 1990 y 2005. En 1999 tuvo lugar la peor crisis económica del país, la cual impactó de manera devastadora en los sectores de menores ingresos. Los fuertes impactos de la crisis económica en el desempeño del mercado de trabajo (fundamentalmente la tasa de desocupación y los niveles de remuneraciones reales) dan cuenta de esta elevada propensión emigratoria.

Asimismo, en cuanto a los factores sociales, los colombianos han desarrollado densas redes migratorias y de apoyo en varios centros urbanos en los países de acogida. España no es una excepción y en dicho país han proliferado una serie de organizaciones de inmigrantes, algunas promovidas por el propio estado colombiano, que han acortado las distancias entre las diásporas y el país de origen.

Las políticas migratorias también han jugado un rol relevante y en el caso colombiano es preciso considerar las distintas dinámicas experimentadas en los principales países desarrollados de acogida (Estados Unidos y España). Si bien en el año 1985 España adopta medidas restrictivas a la entrada de colombianos, posteriormente, en 1996, se reconocen una serie de derechos a los inmigrantes y luego en el año 2002 se inicia un proceso de regularización migratoria que benefició a la comunidad colombiana.

Un claro factor que ha propiciado las orientaciones emigratorias de los colombianos ha sido el conflicto armado y la violencia. Cuando durante la primera mitad de los años noventa el negocio de la droga pasa a financiar tanto a grupos terroristas (fundamentalmente las FARC) como a paramilitares, tiene lugar una escalada de violencia y una expansión de negocios ilegales y criminales. En este contexto muchos colombianos decidieron dejar su país. Cárdenas y Mejía (2006) ponen este vínculo claramente de manifiesto al evidenciar la relación inversa entre tasa de homicidio y emigración para los años 1998, 2002 y 2003.

1.3.4 Ecuador: la comunidad más numerosa

El cambio de milenio constituye un parte aguas en la situación social y económica del Ecuador. La migración internacional se incrementa en forma significativa y tiene lugar una reorientación de los flujos hacia España y no ya principalmente a los Estados Unidos, como fue característico en décadas anteriores. En este sentido, no sólo se amplían los lugares de destino, sino también los lugares de origen de los emigrantes (tanto de áreas rurales como urbanas) de todo el territorio ecuatoriano. Asimismo se observan algunos cambios en patrones migratorios, concretamente tiene lugar una incorporación significativa de mujeres y jóvenes que migran de manera independiente y no necesariamente asociativa y una diversificación de sus orígenes socioeconómicos.

La creciente propensión emigratoria y los cambios en los perfiles de los inmigrantes han sido relacionados con los efectos de la más profunda crisis económica y política vivida por Ecuador; los desastres naturales ocurridos en la costa ecuatoriana; el conflicto bélico con el Perú; y la abrupta caída de los precios del petróleo. Estos factores coadyuvaron en un aumento significativo de los niveles de pobreza y generaron una inestabilidad política, un creciente descontento popular y la pérdida de credibilidad en el país (Camacho y Hernández, 2009).

La crisis económica experimentada en el Ecuador se expresa con crudeza en la disminución de su Producto Bruto Interno. De acuerdo a datos de la CEPAL, en el año 1999 el PIB ecuatoriano se reduce en un 9.5 por ciento²¹. Entre 1999 y 2000 el sistema financiero se ve afectado de modo dramático con el cierre de más de la mitad de los bancos del país lo cual afectó duramente la estabilidad económica general. La tasa de desempleo ascendió entre 1998 y 1999 del 8 al 17 por ciento y la pobreza urbana se vio incrementada de un 36 a un 65 por ciento (CEPAL, 2002).

A estos factores económicos y políticos se suman otros que responden a circunstancias sociales y familiares que no sólo facilitan y promueven la migración sino que también la reproducen. Como señalan Camacho y Hernández (2009)

21- Notas de la CEPAL, 2002, Num. 20.

basadas en un conjunto de investigaciones empíricas²², la búsqueda de oportunidades de crecimiento personal y familiar y, en el caso de las mujeres, razones asociadas a su condición de género (violencia doméstica, imposiciones patriarcales, problemas conyugales, etc.) son factores igualmente significativos para dar cuenta de los procesos migratorios en el Ecuador.

Como se muestra en este trabajo (Gráfico 5), el número de ecuatorianos en España aumenta de manera pronunciada entre los años 2000 y 2004 para estabilizarse posteriormente. Hoy en día es el colectivo más numeroso, ascendiendo prácticamente al medio millón de personas.

Conviene acudir a Reher, Requena y Rosero Bixby (2009) para destacar que, a diferencia de países como Argentina, Brasil y Uruguay, este país no fue un destino importante para los españoles durante la época de las grandes migraciones transatlánticas ni durante el período de post guerra, debido a la ausencia de grandes extensiones de tierra disponibles en Ecuador. El mismo autor nos dice “La larga fase de desencuentro histórico entre Ecuador y España terminó de golpe a principios del siglo actual. En unos pocos años, los ecuatorianos pasaron de ser un colectivo diminuto, casi insignificante, en España a ser el segundo grupo de inmigrantes en el país, sólo por detrás de los marroquíes” (Pág. 119).

1.3.5 Perú: crisis de gobernabilidad y emigración

Si bien la elevada propensión emigratoria de los peruanos ya se manifiesta claramente en los años noventa, a partir del cambio de milenio, el saldo neto migratorio indica un salto significativo en el éxodo de dicho país. En efecto durante los años noventa dicho saldo arrojaba un promedio de alrededor de 50.000 personas por año. A partir del año 2000 las cifras comienzan a crecer de forma significativa llegando a partir del 2004 a más de 200.000 personas por año. La suma de dichos saldos entre 1990 y 2007 arroja un total de 1.940.817 emigrados, de los cuales el 51.3 por ciento son mujeres (OIM, DIGEI, DIGEMIN, 2008). De acuerdo al mismo informe, los emigrantes peruanos se han dirigido en primer lugar a los Estados Unidos, en segundo lugar a la Argentina y en tercer lugar (con casi un cuarto de millón de personas) hacia España.

En alguna medida que el crecimiento mayor de la emigración peruana se haya dado a partir del año 2000 resulta un fenómeno paradójico dado el crecimiento económico y las mejoras macroeconómicas en el Perú, pudiéndose explicarse en cambio por la persistente inequidad de ingresos y la reducida baja en los niveles de pobreza de la población (Abusada Salah y Pastor Vargas, 2008).

Altamirano (2006), indica que la emigración de peruanos no es nueva y que ha

22- Herrera et.al. 2005, Ramírez 2005, Camacho y Hernández 2005, Wagner 2004, 2007 y 2008.

atravesado varias fases a lo largo de la historia. La característica más saliente de la última etapa es la masividad del fenómeno y la diversificación de los orígenes socioeconómicos de los emigrantes. Los significativos saltos iniciales en los saldos migratorios son explicados como una reacción a la profunda crisis económica y política experimentada en el Perú hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. La aguda recesión económica que sumergió al país durante los últimos años de la década de los ochenta sumado al accionar de Sendero Luminoso, generó una crisis de gobernabilidad que dio lugar a la asunción del presidente Fujimori en el año 1990. En 1992, dicho gobierno cancela el congreso y luego modifica la constitución para poder asegurarse la reelección. A lo largo de estos años se pone en marcha un programa de reformas neoliberales con efectos catastróficos en los niveles de empleo y de bienestar de la población. En el año 2001, y luego de una aguda crisis política, asume como presidente Toledo.

En cuanto a la migración de peruanos hacia España, la atracción ejercida por dicho país es explicada por la crisis en Perú y en parte como una reacción al endurecimiento de las leyes migratorias en los Estados Unidos. Ya a los inicios de los años noventa el número de peruanos en España comienza a crecer en forma considerable. Si bien estos números ahora serían considerados despreciables, muestran una clara tendencia al ascenso. Por ejemplo en el año 1990 había 1114 peruanos inscritos en el consulado peruano en España, cifra que en sólo un año se triplica, alcanzando un volumen medio anual de 2300 a lo largo de la década (Merino Hernando, S/F).

Para Altamirano (2006) el crecimiento de la emigración a partir del años 2002 se vincula no sólo con factores locales sino con causas externas, como son la existencia de un mercado de trabajo local, las redes sociales transnacionales, los medios masivos de comunicación y los factores de carácter demográfico en los países desarrollados.

A comienzos del 2000 el número de peruanos que arrojan los padrones municipales españoles es de 37.453, pasando a finales de la década en el año 2009 a 188.235.

1.3.6 Uruguay: una "cultura emigratoria"

Uruguay también constituye un caso peculiar, ya que a pesar de presentar condiciones sociales similares y menores niveles de pobreza que Argentina y Chile durante la década de 1990 y de situarse entre los primeros países de América Latina en el rango de indicadores de Desarrollo Humano que elabora Naciones

Unidas²³, es un país de fuerte emigración desde hace 30 años.

Pellegrino (1995) señala este carácter atípico del Uruguay y la complejidad de identificar los factores que lo explican. Considera que la visión del futuro, las aspiraciones personales de progreso en un país tan pequeño que limita los proyectos nacionales y otros factores culturales fueron conformando una verdadera “cultura emigratoria”, particularmente entre los jóvenes. Es lo que Mezzadra (2005) denomina “el desierto subjetivo”, es decir la falta de horizonte o el diferencial entre algunos territorios que prometen más que otros.

A partir de mediados del siglo XIX, el país recibió un aporte sustancial de inmigración europea que coexistió con la inmigración brasileña en el norte y argentina en el litoral y sur. Así, y hasta mediados de la década de 1960 Uruguay podía ser considerado país de inmigración, con un saldo migratorio positivo sostenido en el tiempo. Posteriormente, la historia de la emigración en Uruguay comparte varias etapas con la de Argentina y Chile. De acuerdo a Macadar y Pellegrino (2009), a partir de los años 60 se produce una crisis económica persistente seguida por una crisis política y un gran deterioro social y económico, que suma a la emigración limítrofe (principalmente hacia Argentina) corrientes migratorias hacia los países industriales -primero hacia los Estados Unidos y luego hacia Australia y Canadá; también hacia los países europeos, fundamentalmente España e Italia, que fueron el origen de corrientes de inmigrantes en la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX-. Luego, a la crisis económica se suma el golpe de estado de junio de 1973 que instaló una dictadura militar por once años y que provocó una corriente de emigración que alcanzó niveles muy importantes. Los autores señalan que a partir de la década de 1970 las tasas de emigración alcanzaron los niveles más altos. Aunque el retorno a la democracia en 1985 favoreció movimientos de retorno, la emigración se instaló como un elemento estructural de la sociedad uruguaya. Así, la crisis posterior que se aceleró en 2002, mostró que una parte importante de la población recurrió a la emigración para enfrentar sus consecuencias.

Durante los noventa se verificó una disminución de los flujos provenientes de Uruguay y de Chile hacia la Argentina; de acuerdo a Pellegrino y Vigorito (2005), en el caso uruguayo se explicaría por su preferencia a emigrar hacia otros países, como Estados Unidos y España.

23- Al realizar el análisis de la heterogeneidad sociodemográfica y económica entre los países del cono sur a fines de 1990, Maguid (2008) señala que las diferencias relativas a favor de Argentina, Chile y Uruguay son significativas en el período 1990-1999, tanto en el Producto Interno Bruto por habitante, como en los indicadores sociales: nivel de la pobreza, mortalidad infantil y analfabetismo. Nótese que estos tres países son los que se encuentran más avanzados en la transición demográfica y denotan los niveles más altos de esperanza de vida al nacer.

1.4 Impacto y principales características de la inmigración sudamericana en España

A partir de la década de 1990 el escenario migratorio español protagonizó cambios muy marcados. España dejó de ser un país de emigración para convertirse en un fuerte polo de atracción de inmigrantes procedentes de distintos continentes: de África, especialmente de Marruecos; del este de Europa, entre quienes predominan los rumanos; de América Latina, mayoritariamente de Ecuador, Colombia, Argentina, Bolivia y Perú y también del resto de Europa occidental, particularmente del Reino Unido.

Durante los últimos diez años la llegada de inmigrantes fue de tal magnitud que ha tenido un impacto demográfico y socioeconómico único en la historia española. Como muestra el **cuadro 1**, en 1998 los nacidos en el extranjero no llegaban a representar el 3 por ciento de la población total, para elevar su presencia al 11 por ciento en 2006 y al 14 por ciento en 2009, cuando alcanzan los 6,5 millones de personas.

Cuadro 1: Impacto de la inmigración sudamericana en España 1998-2009.

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
% de extranjeros en la población total	2,9	3,6	6,2	8,6	10,8	13,1	13,8
% de sudamericanos en la población total	0,5	0,7	2,0	3,2	3,7	4,3	4,5
% de sudamericanos entre extranjeros	18,2	19,6	32,0	37,0	34,4	33,0	32,4

Fuente: Elaboración propia con base en INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998 a 2009.

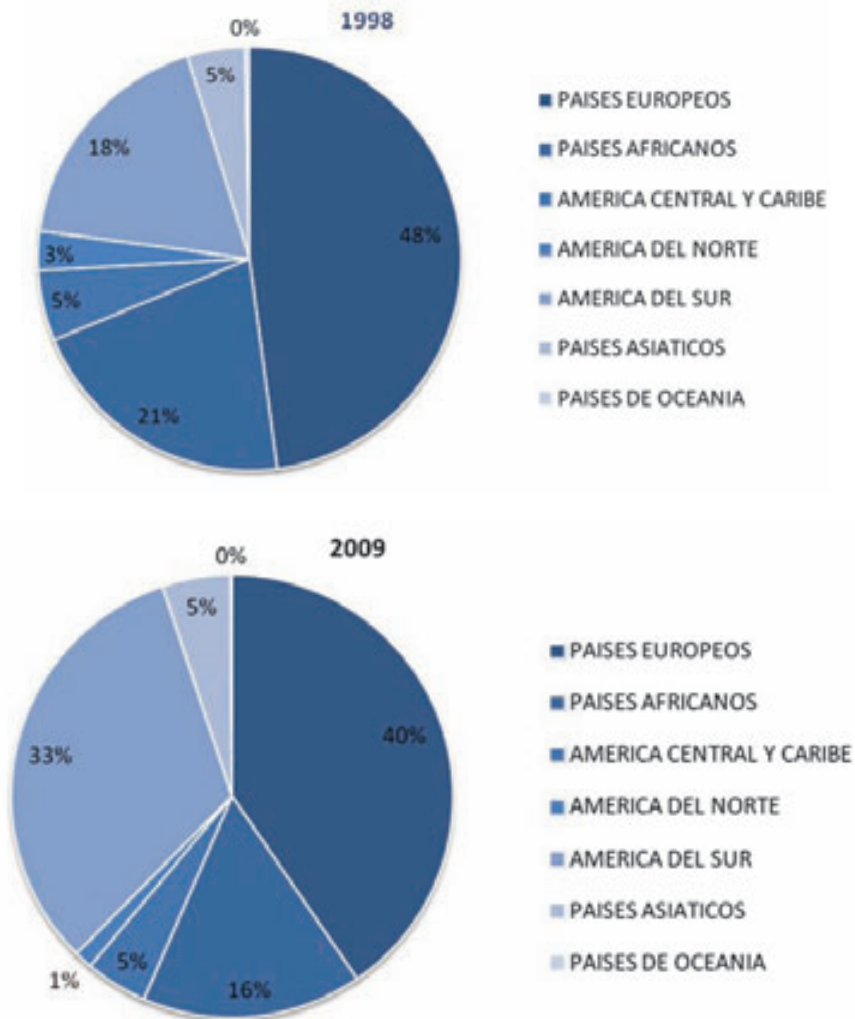
Los sudamericanos fueron uno de los grupos que más contribuyeron a este incremento notable: aumentaron su número casi 10 veces entre 1998 y 2009, cuando suman algo más de 2 millones, y como resultado actualmente constituyen la tercera parte del total de los inmigrantes en España.

Conviene resaltar que únicamente ellos casi duplicaron su presencia relativa entre el total de nacidos en el extranjero en ese período, ya que por el contrario, el resto de los americanos, los europeos, los africanos y los asiáticos la redujeron.

En el **gráfico 3** se observa la composición de los inmigrantes en España en las dos fechas extremas del período. En 1998 cerca de la mitad de los inmigrantes procedían de otros países europeos, en segundo lugar estaban los originarios de África y luego los sudamericanos. En 2009 los nacidos en otros países de Europa continúan teniendo una presencia algo superior a la de los sudamericanos (40,4% versus 32,4%) pero mientras que en 1998 los duplicaban holgadamente,

en 2009 sólo son un 10 por ciento más numerosos debido a su menor ritmo de crecimiento²⁴. La mayoría proviene de países que integran la Unión Europea, destacándose los rumanos por conformar el 30 por ciento, seguidos de lejos por originarios del Reino Unido, de Alemania, Francia y Portugal, en ese orden.

Gráfico 3: Inmigrantes totales en España por continente de nacimiento. (2008/2009).



Fuente: Elaboración propia con base en Padrón Municipal de Habitantes 1998 y 2009.

24- En 1998 los nacidos en otros países de Europa sumaban 497.710 y en 2009 2.327.845. Los sudamericanos ascendían de 213.591 en 1998 y a 2.097.825 en 2009, lo que significa que los primeros crecieron 4,7 veces frente a los sudamericanos que lo hicieron 9,8 veces.

En la fecha más reciente los inmigrantes oriundos de África tienen un porcentaje que es la mitad del que alcanzan los sudamericanos. Entre ellos, el 71 por ciento son oriundos de Marruecos y hay una presencia reducida de argelinos y senegaleses de alrededor de un 6 por ciento.

Tanto los países de América Central y el Caribe como los de Asia limitan su representación al 5 por ciento. En el caso centroamericano se trata predominantemente de dominicanos y cubanos y, entre los asiáticos, casi la mitad son chinos, un 17 por ciento pakistaníes y un 10 por ciento de la India y Filipinas respectivamente.

1.4.1 Crecimiento y composición de los sudamericanos

Como se dijo, los sudamericanos fueron uno de los protagonistas del auge migratorio en España: su número se incrementó casi 10 veces entre 1998 y 2009 y la gran mayoría de los países de la región compartieron este patrón, aunque con distinta intensidad, como puede verse en el **cuadro 2**.

Cuadro 2: Stock de sudamericanos por país de nacimiento. España 1998 y 2009 ⁽¹⁾.

Países de nacimiento	Año		Incremento: cociente 2009/1998
	1998	2009	
Total	213.591	2.097.825	9,8
Argentina	61.323	295.401	4,8
Bolivia	2.581	229.375	88,9
Brasil	19.180	153.685	8
Chile	16.984	68.376	4
Colombia	17.928	358.762	20
Ecuador	5.335	479.117	89,8
Paraguay	1.296	82.622	63,8
Perú	26.900	188.235	7
Uruguay	15.577	89.540	5,7
Venezuela	46.388	152.395	3,3

Fuente: Elaboración propia con base en INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998-2009.

(1) Los datos del Padrón corresponden al 1 de enero de cada año.

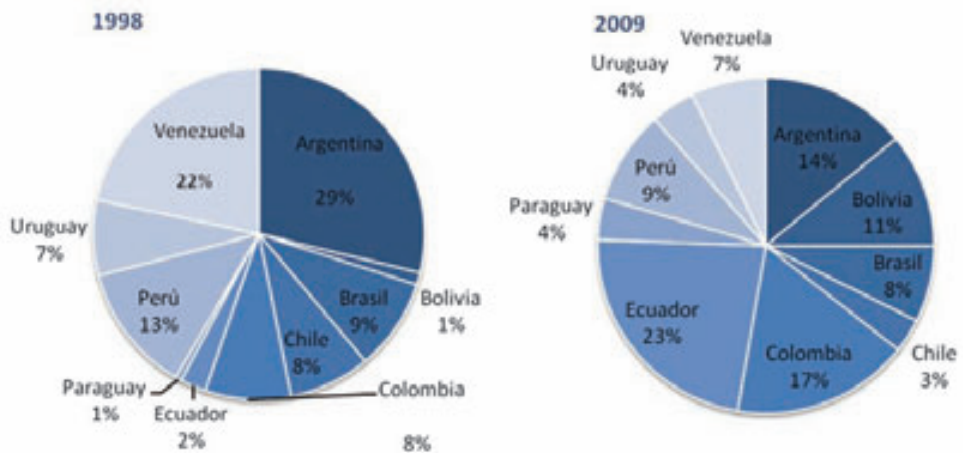
Muy por encima de este promedio y con un nivel de crecimiento extraordinario debido a su casi inexistencia previa en España, se sitúan los originarios de Bolivia y Ecuador (aumentaron alrededor de 90 veces); los paraguayos (64 veces) y los colombianos (20 veces). Llama la atención el enorme crecimiento de los paraguayos, que aunque constituyen un grupo pequeño, tenían en el pasado reciente como destino prácticamente exclusivo a la Argentina. También el de los bolivianos, que antes se dirigían mayoritariamente a Argentina y, en menor medida, a Estados Unidos.

Los argentinos tuvieron un crecimiento relativo menor -si bien aumentaron casi cinco veces- pero hay que tener presente que conforman el grupo que inició más tempranamente la emigración hacia España y por ello en 1998 eran mayoría entre los sudamericanos para situarse en el tercer lugar a fines del período considerado. Conviene recalcar que el resto de los migrantes también crecieron y entre ellos se destacan los brasileños y peruanos que lo hicieron entre 7 y 8 veces.

La distinta intensidad de crecimiento observada provocó cambios en la importancia relativa de cada origen sudamericano (**gráfico 4**). En 1998 los argentinos y venezolanos eran los grupos migratorios con mayor presencia y representaban más del 50 por ciento de los sudamericanos. Luego le seguían de lejos los originarios de Perú (13%), Brasil (9%), Colombia y Chile (8 %, respectivamente) y Uruguay (7%). En ese entonces los ecuatorianos representaban un exiguo 2 por ciento y los bolivianos el 1 por ciento.

Al primero de enero de 2009, gracias al crecimiento impresionante de ecuatorianos y bolivianos, al alza de los colombianos y a la persistente llegada de argentinos y peruanos, estos cinco grupos concentran a cerca de tres cuartas partes de los sudamericanos. Los ecuatorianos son el grupo con mayor presencia (24%), seguidos por colombianos (17%), argentinos (14%), bolivianos (11%) y peruanos (9%).

Gráfico 4: España, composición de los inmigrantes sudamericanos por país de nacimiento, 1998 y 2009.



Fuente: Elaboración propia con base en Padrón Municipal de Habitantes 1998 y 2009. Datos al 1 de enero de cada año.

Se han esbozado los cambios más significativos en la cantidad y composición de los inmigrantes sudamericanos a España. Ahora vale la pena detenerse en la evolución de los stocks año a año durante el período de mayor auge, cuyas variaciones reflejan entre otros factores, la incidencia de los cambios ocurridos en las políticas y medidas migratorias del país receptor (**gráfico 5**).

Así, los ecuatorianos de ambos sexos se destacan por su número y por su impresionante aumento entre 2000 y 2004. A partir de enero de ese año y meses después de que se comienza a exigir visa de ingreso²⁵ a los ciudadanos de ese país, y hasta 2007 se atenúa el crecimiento y luego retoma la tendencia ascendente para rondar las 480.000 personas en 2009, cifra similar a la que había alcanzado en su pico máximo en 2005.

El grupo que les sigue en magnitud, los colombianos, presenta el máximo crecimiento entre 2000 y 2003 para luego estabilizarse y aumentar nuevamente entre 2007 y 2009. En este caso, el visado comenzó a regir en enero de 2002, dos años antes que para los ecuatorianos.

Los bolivianos muestran la pendiente ascendente más pronunciada y persistente, aunque más tardía que el resto, ya que comienzan a crecer fuertemente recién entre los años 2003 y 2004. En el año 2007 España comienza a requerir visa a

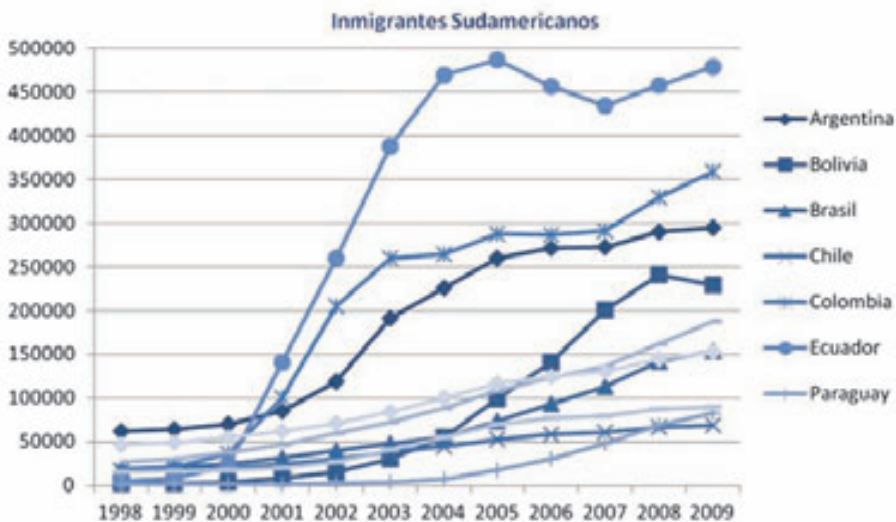
25- Diario Oficial de la Unión Europea del 13-03-2003: REGLAMENTO (CE) No 453/2003 DEL CONSEJO de 6 de marzo de 2003 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 539/2001: "Los Estados miembros aplicarán la obligación de visado respecto a los nacionales de Ecuador a partir del 1 de junio de 2003".

quienes provienen de dicho país, situación que junto a la crisis económica determina que entre 2008 y 2009 sea el único colectivo sudamericano que disminuye en número absoluto²⁶.

Los argentinos, a quienes no se les exige visado y además tienen la cuota más alta con ciudadanía europea, denotan el pico de aumento mayor entre 2001 y 2005, período que corresponde a los años más duros de post-crisis en su país de origen, para estabilizarse después coincidentemente con la recuperación económica de Argentina.

Los peruanos, quienes ya tenían una cierta presencia en España en 1998 y a quienes se les comenzó a exigir la visa en 1992, a diferencia de los grupos anteriores no muestran saltos espectaculares sino una tendencia suave ascendente.

Gráfico 5: España. Evolución del número de sudamericanos por país de nacimiento, 1998-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998 a 2009. Ver Cuadro 3, Anexo A.

A los venezolanos, brasileños, uruguayos, paraguayos y chilenos no se les requiere el visado. No obstante, los originarios de estos países denotan una evolución diferente. Los venezolanos, que eran el cuarto origen con mayor presencia hasta 2006, al mantener luego un suave y parejo ritmo de crecimiento son superados por bolivianos y peruanos. Los nacidos en Brasil aumentan significativamente en-

26- Diario Oficial de la Unión Europea del 30-12-2006. Reglamento (CE) No 1932/2006 del Consejo de la Unión Europea: "Los Estados miembros impondrán la obligación de visado a los nacionales bolivianos a partir del 1 de abril de 2007".

tre 2004 y 2008; durante ese mismo lapso también lo hacen los paraguayos, que aunque todavía son un grupo minoritario ha crecido a un ritmo asombroso. Por último, el stock de originarios de Uruguay que era casi similar al de los chilenos hasta 2003, al mantener un mayor ritmo de crecimiento llega a superarlo en la última fecha.

1.4.2 Presencia femenina en cada colectivo migratorio

Si bien mujeres y varones han contribuido a los notables aumentos de los sudamericanos en España, interesa destacar las diferencias no sólo en los ritmos de crecimiento sino también respecto al rol de la mujer en cada colectivo migratorio. La participación de unos y de otras, así como su evolución a lo largo del tiempo se encuentra afectada por múltiples factores tanto relativos a la sociedad receptora, como a la sociedad emisora y a los vínculos entre ambas. Particularmente en el caso de la migración latinoamericana a España, se ha jerarquizado el papel de la demanda de mano de obra femenina en ciertos sectores específicos de actividad como un elemento clave para explicar los altos porcentajes de mujeres en la mayoría de los flujos. Como se verá más adelante al analizar la inserción laboral de los inmigrantes, ellas trabajan mayoritariamente en cuidado de niños, ancianos, discapacitados y también en las tareas domésticas requeridas para el mantenimiento cotidiano de la vida y la salud, que no es abastecida por la mano de obra local.

La imbricación entre demanda de mano de obra en actividades de cuidado y migración femenina tiene un ejemplo paradigmático en el caso español, donde se refleja la fuerza con que el mercado de trabajo configura espacios segmentados de acuerdo al género para la fuerza laboral migrante asignándoles a las mujeres, preferentemente a las latinas que llegaron más recientemente, el papel de “cuidadoras” en los hogares particulares. La denominada “crisis de los cuidados” (Zimmerman y otros, 2006) comienza a presentarse en España a fines de la década del setenta. A la ruptura con el modelo anterior, en el que prevalecía la división sexual del trabajo en el interior de las familias y en la esfera pública, se sumó la ausencia de respuestas institucionales para hacerse cargo de los cuidados que antes recaían en las mujeres. Frente a esta situación, surge la necesidad de transferir el trabajo doméstico, contratando trabajadoras que se hagan cargo de los mismos y aquí es donde las mujeres migrantes juegan un papel central para abastecer esta demanda, caracterizada por peores condiciones de precariedad e inestabilidad laboral (Cerrutti y Maguid, 2010).

Un segundo elemento a la hora de explicar la composición por sexo de los flujos migratorios es la propia regulación migratoria en los países receptores. Por esta se entiende las mayores o menores trabas que establecen las políticas migratorias a la entrada de inmigrantes, incluyendo las provisiones referidas a la reunificación familiar, el otorgamiento de visas de trabajo, los programas de

empleo temporario²⁷. Estos factores tienen sin duda influencia en las decisiones familiares acerca de quién migra, con quién y por cuánto tiempo.

Vinculado a las sociedades emisoras hay otro elemento relevante: el de los sistemas de género²⁸ y, consecuentemente, el papel económico de las mujeres en las sociedades de origen. La migración de mujeres, con un creciente carácter independiente (en contraposición a la migración familiar asociativa), puede ser también vinculada con los cambios en los roles de las mujeres, particularmente en relación a su rol económico. Tanto los procesos de ajuste estructural y reestructuración económica hicieron que frente a una creciente vulnerabilidad social, las mujeres asuman un rol clave en el mantenimiento de sus hogares (INSTRAW, 2007). Paradójicamente, en forma paralela en la región también ocurrieron procesos de modernización social y cultural (por ejemplo a través de la expansión educativa) y una creciente participación de las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil que no sólo han repercutido en la división sexual de los roles, sino también en una mayor autonomía de decisión femenina.

Si bien cada uno de estos aspectos influye en la contribución de cada sexo a las corrientes migratorias, otro elemento relevante a tomar en consideración es su propia temporalidad. En este sentido, puede que un flujo que inicialmente tenía predominio de un sexo en particular, con el tiempo tienda a equilibrarse sólo por efecto de la reunificación familiar. Algo similar es de esperar a partir del accionar de las redes sociales, es decir de amigos y parientes con experiencia migratoria que facilitan la migración y que, al bajar su costo, con el tiempo la retroalimentan.

Este proceso se visualiza al observar en el **gráfico 6**, cuyos datos reflejan la asociación entre la antigüedad migratoria de los colectivos y su composición por sexo. Así, en todos los grupos hay predominio femenino en 1998, sugiriendo que en muchos casos fueron ellas las que iniciaron el traslado a España.

A lo largo del período entre los contingentes que ya tenían cierta antigüedad y particularmente en el caso de colombianos, ecuatorianos y peruanos, la proporción de mujeres se reduce, seguramente como resultado de la reunificación familiar. La excepción la constituyen brasileños y venezolanos que mantienen una cuota similar. En cambio, entre los bolivianos y paraguayos, que conforman los grupos que comenzaron a llegar a España más recientemente, la cuota femenina es muy alta en 2009 y superior a la del inicio del período, ya que alcanza el 57 y 65 por ciento respectivamente.

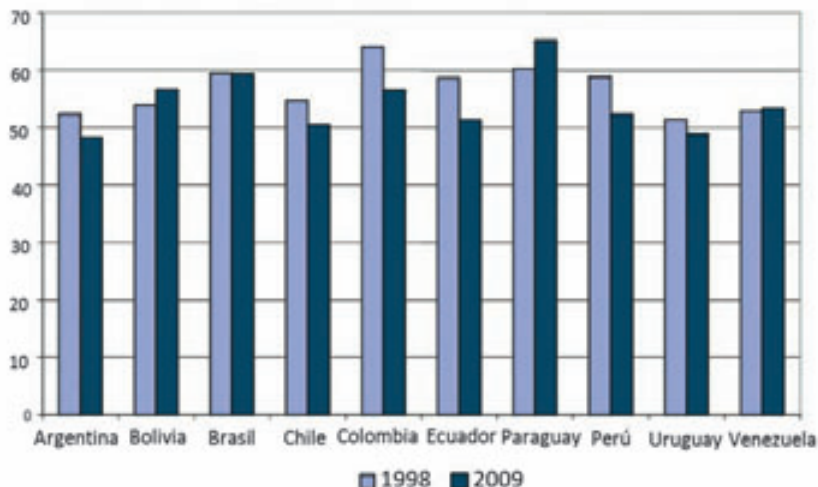
Para el año 2009, la brecha a favor de las mujeres también es muy significativa,

27- En efecto, la legislación referida a los extranjeros puede impactar en el predominio masculino o femenino de la migración. En el caso de España la política migratoria ha favorecido la entrega de permisos laborales en el servicio doméstico por sobre otras ocupaciones (Herrera, 2005)

28- Por sistema de género nos referimos a un sistema global de definición y regulación social y cultural del lugar, función y valor de los papeles asignados a varones y mujeres.

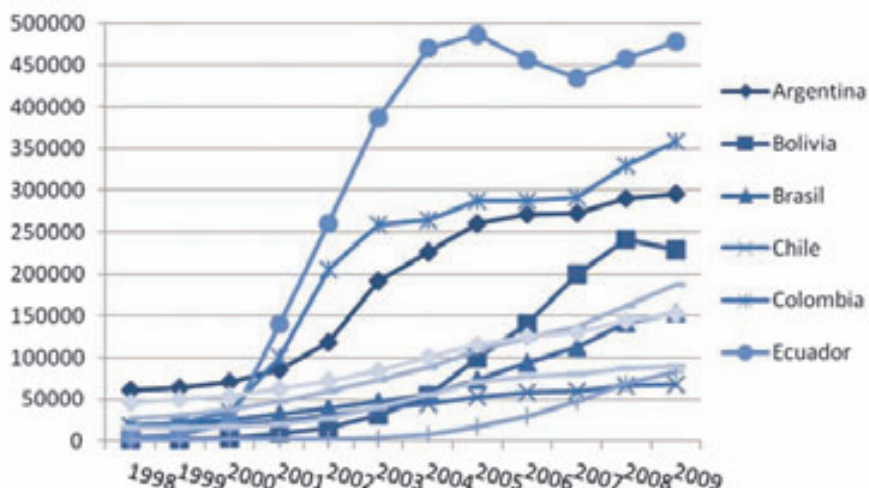
además de entre los inmigrantes bolivianos y paraguayos, entre los brasileños y colombianos. En el otro extremo se sitúan los argentinos y uruguayos, con un leve predominio de varones y los chilenos con un balance parejo entre sexos.

Gráfico 6: España, porcentaje de mujeres por país de nacimiento, 1998 y 2009.



Fuente: Elaboración propia con base en INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998 a 2009. Ver Cuadro 4, Anexo A.

Gráfico 7: España, razón entre el número de mujeres y el de varones por país de nacimiento y año de empadronamiento. Colectivos seleccionados, 1998-2009.



Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Municipal de Habitantes 1998-2009. Ver Cuadro 5, Anexo A.

Ahora bien, un aspecto significativo es que a pesar de que en la mayoría de los colectivos migratorios las mujeres superan a los varones, el stock de inmigrantes no necesariamente se feminizó a lo largo del tiempo.

En efecto, en el **gráfico 7** aparecen las razones entre mujeres y varones para los cinco contingentes con mayor presencia y muestra que las mismas descienden hasta 2003 para después mantenerse relativamente estables, con la única excepción de los bolivianos entre quienes aumenta levemente la presencia femenina.

1.4.3 Diferencias en el perfil etario

La composición por edad del stock de inmigrantes acumulado en determinado momento no refleja la estructura por edad al momento de la migración y esta distorsión aumenta a medida que nos alejamos hacia atrás, es decir, con la antigüedad de los flujos²⁹.

En el **cuadro 3** se presenta la estructura etaria al 1 de enero de 2009 y se comprueba que independientemente del origen todos los inmigrantes se concentran en edades jóvenes y adultas tempranas, entre los 20 y los 39 años. Entre los que protagonizaron movimientos importantes más recientemente, como los bolivianos y paraguayos, dos terceras partes son jóvenes entre 20 y 29 años. Lo mismo sucede con los nacidos en Brasil, colectivo que creció de manera significativa entre 2004 y 2008.

Cuadro 3: España. Estructura según grupos de edad por país de nacimiento, 2009.

Grupos de edad	TOTAL	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
0 - 19	18,9	17,0	16,1	15,3	18,4	20,8	24,3	11,2	14,7	19,0	16,4
20-29	26,2	21,8	33,8	35,9	21,5	22,0	23,6	41,4	22,8	20,2	27,4
30-39	29,4	30,2	31,0	30,6	26,9	28,0	29,3	26,1	31,7	26,8	29,7
40-49	15,9	14,2	13,8	12,7	18,1	18,9	15,8	14,1	18,5	16,6	14,6
50-59	6,6	9,7	4,3	4,1	9,6	7,2	5,5	5,9	7,5	10,2	7,5
60 y+	3,0	7,0	0,9	1,3	5,4	3,0	1,5	1,3	4,8	7,1	4,4

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Municipal de Habitantes 2009.

Los colombianos y ecuatorianos, que tuvieron un alto crecimiento entre el año 2000 y 2004, presentan la cuota más alta de inmigrantes menores de 20 años y de ellos la mayoría son menores de 14 años, lo que sugiere que parte de ellos ya han podido traer a sus hijos, a pesar de que como se verá en el capítulo siguiente,

29- En el capítulo donde se profundiza el análisis de las características de los colectivos seleccionados a partir de la Encuesta Nacional a Inmigrantes 2007 (ENI 2007) se presenta la edad al llegar a España.

un porcentaje no despreciable de padres y madres de niños pequeños tiene aún alguno de sus hijos residiendo en su país de origen.

El efecto del tiempo de residencia en España se refleja claramente en el caso de los argentinos, chilenos y uruguayos, quienes denotan mayores proporciones de personas con 50 años y más.

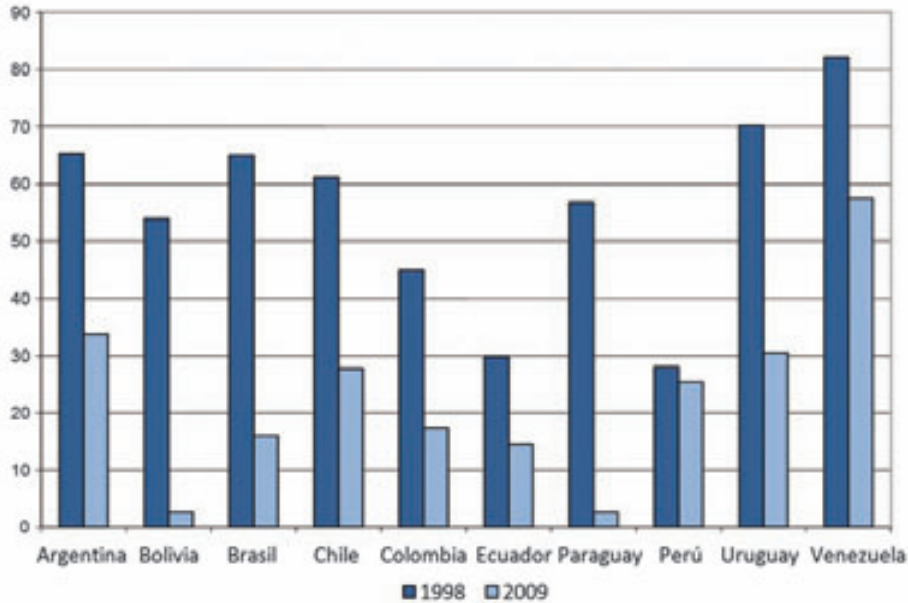
1.4.4 Acceso a la ciudadanía española

El hecho de tener la ciudadanía española o de algún país de la Unión Europea garantiza teóricamente la igualdad de oportunidades para los inmigrantes y los españoles. Es decir, favorece su integración al país receptor y el acceso al mercado laboral y a los servicios sociales. El Padrón Municipal de Habitantes sólo permite conocer el acceso a la nacionalidad española y, como se verá más adelante, cuando se considera a los que tienen la ciudadanía de otro país europeo -partir de la ENI- la proporción aumenta sobre todo entre los argentinos y uruguayos, debido a que muchos tienen ascendencia italiana y de otros países, además de la española. También, los datos de esa encuesta indican que, a pesar de no tener la ciudadanía, la mayoría reside en situación regular.

De acuerdo al **gráfico 8**, excepto los provenientes de Colombia, Ecuador y Perú, más de la mitad de los nacidos en los demás países tenían la ciudadanía española en 1998, llegando al 70 y 80 por ciento entre uruguayos y venezolanos respectivamente, y al 66 por ciento en caso de argentinos y brasileños.

No obstante, al final del período y cuando todos los colectivos han crecido de manera considerable, en la mayoría de ellos se reduce de manera notoria el porcentaje de inmigrantes que tienen la ciudadanía. Salvo entre los peruanos, que prácticamente mantienen la cuota, y los venezolanos, que la reducen en un 30 por ciento, en los demás grupos el porcentaje de ciudadanos españoles disminuye a la mitad.

Gráfico 8: España, porcentaje de sudamericanos con ciudadanía española por país de nacimiento, 1998 y 2009.



Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Municipal de Habitantes 1998 y 2009.

En la actualidad, los más desfavorecidos son los bolivianos y paraguayos con sólo un 3 por ciento que accedieron a la ciudadanía española y, en la mejor situación se encuentran los venezolanos, quienes todavía en 2009 exhiben un elevado porcentaje con ciudadanía (57 %). Por su parte, argentinos, chilenos y uruguayos presentan una situación intermedia, con alrededor de un tercio de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad española.

1.4.5 ¿Dónde se localizan geográficamente los inmigrantes sudamericanos?

La localización geográfica de los inmigrantes guarda relación con dos aspectos fundamentales, las oportunidades de inserción ocupacional y la localización previa de connacionales, o en otras palabras, las redes migratorias. Interesa entonces conocer los patrones de localización espacial de los inmigrantes bajo estudio y si los mismos son similares a los de la población total en España.

En el **cuadro 4** se aprecia que casi la mitad del conjunto de inmigrantes sudamericanos se concentran en solo dos comunidades autónomas: Madrid y Cataluña -donde es sumamente importante la demanda de mano de obra para la construcción y los servicios-. Si a estas se agrega Valencia y Andalucía resulta que dos tercios se asentaron en estas cuatro comunidades autónomas.

Conviene señalar que la población total de España presenta una distribución territorial un poco más repartida con un 58 por ciento en estas cuatro comunidades y un 30 por ciento en las dos más importantes. No obstante, ellos están presentes con distinta intensidad en todas las comunidades autónomas y, en ese sentido, García Ballesteros, Jiménez Basco y Redondo González (2009) señalan que los latinoamericanos tienen una distribución territorial más repartida que el resto de los inmigrantes que residen en España.

Para los inmigrantes de todos los orígenes, salvo los venezolanos con el 30 por ciento en las Canarias, los destinos privilegiados son la Comunidad de Madrid y la de Cataluña, particularmente Barcelona. La concentración en estas dos comunidades es más intensa entre los uruguayos, chilenos, argentinos y bolivianos, en ese orden.

Cuadro 4: España, distribución de los inmigrantes sudamericanos según comunidad autónoma y provincia de residencia por país de nacimiento, 2009.

Comunidades y provincias	Total	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
ANDALUCÍA	8,2	15,2	9,2	9,9	7,2	7,4	5,4	13,6	4,3	6,0	5,5
Málaga	3,3	8,4	2,0	3,9	3,4	2,4	1,2	9,7	0,8	3,6	2,2
ARAGÓN	1,9	1,4	0,6	2,0	1,9	2,6	2,8	0,5	1,7	1,1	1,1
ASTURIAS (Ppado. de)	1,3	1,5	0,2	2,5	1,1	1,2	1,1	2,6	0,5	1,3	2,0
BALEARS (Illes)	4,1	8,3	3,3	3,6	5,9	3,4	3,1	3,2	1,7	8,9	1,6
CANARIAS	6,2	6,9	1,9	3,0	6,3	7,2	1,5	2,1	2,0	11,6	31,9
Las Palmas	2,6	3,5	0,6	1,5	3,6	4,9	1,0	1,3	1,2	4,8	4,6
Sta. Cruz de Tenerife	3,7	3,4	1,3	1,5	2,7	2,2	0,5	0,8	0,7	6,8	27,3
CANTABRIA	0,9	0,6	0,3	1,3	0,7	1,5	0,5	1,4	1,8	0,4	0,8
CASTILLA Y LEÓN	2,4	1,8	1,9	4,9	1,7	3,8	2,1	1,9	2,3	1,1	1,8
CASTILLA-LA MANCHA	2,9	1,7	3,8	1,8	1,9	4,2	3,3	4,7	3,3	1,3	1,3
CATALUÑA	21,2	23,5	25,3	22,2	33,1	16,7	19,4	18,0	26,3	29,2	11,2
Barcelona	17,2	17,7	21,5	15,7	26,6	11,8	17,2	16,5	24,0	21,2	9,3
COM. VALENCIANA	11,3	13,6	12,5	8,9	9,4	14,8	11,8	8,4	4,0	15,3	6,9
Alicante	4,7	6,9	2,6	2,9	4,7	6,7	5,1	4,3	1,2	6,0	2,6
Valencia	5,8	5,8	9,8	4,4	3,9	6,6	6,1	4,0	2,1	8,3	3,7
EXTREMADURA	0,4	0,4	0,4	1,4	0,3	0,6	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3
GALICIA	4,2	5,7	0,7	11,1	2,2	3,1	0,4	2,2	2,2	12,2	13,7
MADRID (Com. de)	25,3	14,7	24,1	19,5	22,0	23,8	32,6	32,7	44,9	8,2	17,5
MURCIA (Región de)	4,2	1,4	7,9	1,8	1,3	2,2	10,0	3,1	0,7	0,9	0,8
NAVARRA (C. Foral de)	1,7	0,7	1,5	1,4	1,3	1,8	3,2	0,2	1,6	0,5	0,6
PAIS VASCO	3,1	2,1	5,3	4,3	2,9	4,6	1,9	5,0	2,0	1,3	2,6
RIOJA (La)	0,7	0,5	1,1	0,5	0,7	1,1	0,7	0,1	0,3	0,3	0,3

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón Municipal de Habitantes 2009.

Por otra parte, los argentinos están repartidos en Andalucía, Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con proporciones de alrededor del 15 por ciento; los bolivianos y ecuatorianos son los únicos que tienen una presencia relativamente significativa en la comunidad de Murcia y los venezolanos se distinguen por tener casi un tercio en las islas Canarias.

En síntesis, los inmigrantes privilegian como lugares de residencia las comunidades de Madrid, a las del área mediterránea (particularmente Cataluña y luego, Andalucía, Valencia y Murcia) y en parte también a las comunidades insulares. Estas decisiones de carácter residencial responden a las mayores oportunidades de empleo en actividades tales como la construcción, la hostelería y el servicio doméstico. Por su parte, la heterogeneidad en la selección de otras áreas de residencia entre los distintos colectivos sudamericanos ponen de manifiesto el papel de las redes sociales migratorias pre existentes que contribuyen a la congregación de cada colectivo.

El nuevo escenario de la crisis puede potenciar la movilidad de los inmigrantes, quienes seguramente están más predispuestos a migrar internamente en España en procura de oportunidades laborales.

CAPÍTULO 2

La emigración a España: características de los colectivos más numerosos al momento de la partida

A partir de ahora el presente estudio profundiza en la dinámica migratoria y en las características de los seis colectivos migratorios sudamericanos más numerosos: argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y uruguayos. Inicialmente, delinea los patrones de llegada a España y su situación migratoria actual³⁰. Seguidamente, y mediante un enfoque comparativo, analiza las características de los inmigrantes al momento de la partida, tanto respecto a condiciones socio-económicas, como respecto a su situación familiar y los modos de emprender el movimiento migratorio. Finalmente, el trabajo vira la atención a la realidad actual de los inmigrantes en España, tanto en relación con la situación familiar como a su acceso y a las modalidades de inserción en el mercado de trabajo español.

2. Migración y ciclo de vida

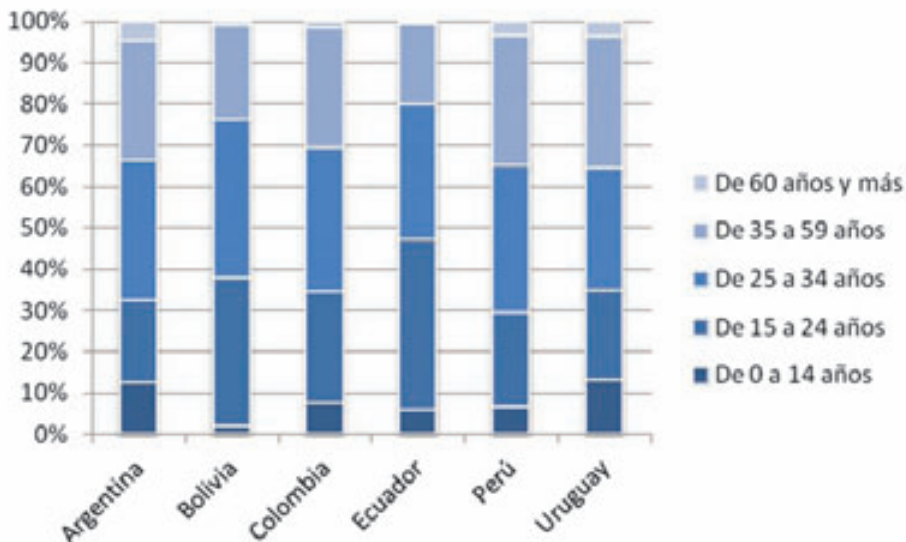
Al igual que la enorme mayoría de las migraciones de carácter laboral, los inmigrantes sudamericanos eran jóvenes al momento de la partida hacia España. Sin embargo, dependiendo del país de procedencia pueden establecerse matices, los cuales a su vez se asocian con los rasgos socioeducativos de los inmigrantes, la probabilidad de obtener residencia o ciudadanía, así como las oportunidades que ofrece la sociedad receptora. En este sentido, en aquellas migraciones en las que existe una mayor posibilidad de migración familiar, en contraposición a la migración individual, la presencia de niños o adolescentes al momento de llegar es algo superior. En cambio, cuando las migraciones tienen un carácter centralmente independiente es más probable que la población adulta se encuentre sobre-representada y que sea menor la proporción de niños al momento de llegar por primera vez a España.

El **gráfico II** muestra que efectivamente los sudamericanos emigraron mayormente siendo jóvenes, es decir entre 15 y 34 años. Las proporciones en dichas edades oscilan entre alrededor de la mitad (para uruguayos y argentinos) y prácticamente dos tercios (en el caso de bolivianos y ecuatorianos). Colombianos y peruanos se encuentran en una situación intermedia.

30- La situación migratoria se refiere al momento de relevamiento de la encuesta. Lamentablemente no se cuenta con información similar al momento de llegar a España. Se presenta esta información inicialmente, debido a la centralidad de la situación migratoria de los inmigrantes en los procesos de incorporación a la sociedad de destino.

Entre los inmigrantes argentinos y uruguayos se observan los más altos porcentajes de personas arribando cuando pequeños, es decir menores de 15 años. El porcentaje de niños y niñas inmigrantes es casi el doble que en cualquier otro grupo, situación que sugiere un tipo de migración familiar, como se comprueba más adelante.

Gráfico 11: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por grupos de edad al momento de llegar y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

Si bien la representación de adultos mayores (60 años y más) al momento de la migración es muy reducida en todos los grupos, entre argentinos, uruguayos y peruanos se observan los porcentajes más elevados (que en ningún caso superan el 5%).

Entre argentinos, colombianos y ecuatorianos, los tres grupos más numerosos, no se detectan diferencias significativas por sexo en los perfiles etarios de los migrantes al momento de la partida. En otras palabras, varones y mujeres emigran a edades similares. En los otros colectivos se manifiestan algunos matices aunque de ninguna manera pronunciados. Entre los bolivianos, las mujeres emigran a edades algo más tempranas que los varones, mientras que entre los uruguayos y peruanos se da la situación contraria (ver Cuadro 7, Anexo A).

2.1 Los perfiles educativos

Los países sudamericanos difieren en forma significativa en los alcances educativos de sus poblaciones (PRIE, 2007). En ellos, el nivel de educación alcanzado

por los individuos, particularmente el haber logrado una formación universitaria completa, está fuertemente asociado con el estrato socio-económico de pertenencia. De no mediar un proceso de selectividad migratoria, sería esperable que los perfiles educativos de los inmigrantes en España reflejen las diferencias que se detectan entre los países de origen. Sin embargo, como veremos más adelante en todos los colectivos se pone de manifiesto un proceso de selectividad educativa positiva, es decir que en promedio los inmigrantes tienen perfiles educativos superiores a los del total de población de sus países.

Los datos de la ENI muestran que efectivamente los inmigrantes sudamericanos difieren en su composición educativa, y por ende social, de acuerdo a su origen. Argentinos y peruanos presentan ventajas respecto a los otros grupos ya que alrededor de un tercio completaron la educación superior o universitaria frente a menos de un 20 por ciento en todos los otros grupos. Bolivianos, uruguayos y colombianos comparten cuotas similares de personas con dichos niveles de educación formal.

En el otro extremo al de los argentinos, se sitúan los ecuatorianos con la menor proporción de migrantes en el nivel más elevado. Estos últimos son también quienes presentan la mayor proporción de personas que como máximo han alcanzado el primer ciclo de la educación secundaria (44%). Nuevamente y de manera sorprendente, los uruguayos son el segundo grupo con niveles educativos bajos: cuatro de cada diez no supero el primer ciclo del nivel secundario.

Un fenómeno llamativo tiene lugar entre los argentinos y es que las mujeres superan con creces los niveles educativos de sus pares varones, más pronunciadamente que la ventaja femenina en el país de origen (PRIE, 2007). Entre ellas cuatro de cada diez al menos completaron el nivel terciario o universitario mientras que entre los varones la proporción es del 28 por ciento.

En relación a la emigración de argentinos, se ha señalado que hasta mediados de los setenta las corrientes extra-regionales estaban conformadas mayoritariamente por profesionales y técnicos con un alto nivel educativo, a los que luego se agregaron los exiliados por motivos políticos. A partir de mediados de los noventa, el persistente deterioro económico y sus repercusiones en los mercados de trabajo no solamente contribuyeron a aumentar el volumen de los flujos, sino también a hacerlos más heterogéneos en su composición social, situación que se agudiza con la crisis que eclosiona a fines de 2001 (Maguid y Cerrutti, 2010). Los datos muestran que efectivamente esto es cierto ya que cuando se compara el nivel de educación que tenían los que partieron antes de 1996 con el de aquellos que migraron entre 1997 y 2007 se detectan marcadas diferencias. Cuando se observa el conjunto de ambos sexos se verifica que en el período más reciente disminuye significativamente la proporción que tenía estudios universitarios o terciarios completos y aumenta la de los que solo llegaron a completar el nivel secundario.

Lo que es notable, sin embargo, es que la presencia de grupos sociales con menor educación se debe casi exclusivamente a los cambios que protagonizan los varones, entre quienes el porcentaje con alta educación se reduce a la mitad (pasa de 52% a 25%), mientras que ellas mantienen casi igual o más bien aumentan levemente el porcentaje con ese nivel. La presencia femenina entre los universitarios aumenta del 45 por ciento al 60 por ciento entre ambos períodos, hecho relevante si se tiene en cuenta que las mujeres no llegan a equiparar a sus coterráneos varones dentro del total de migrantes y menos aún entre quienes superan los 25 años.

Cuadro 5: España, inmigrantes sudamericanos con al menos 18 años de edad al emigrar, clasificados por nivel educativo alcanzado al momento de llegar y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Nivel educativo alcanzado	Varón	Mujer	Total
Argentina	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	29,9	24,7	27,4
	2º ciclo de Educ. Secundaria	42,6	35,8	39,4
	Educ. terciaria	27,5	39,5	33,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	36,5	37,8	37,2
	2º ciclo de Educ. Secundaria	47,3	45,8	46,5
	Educ. terciaria	16,2	16,4	16,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	32,1	30,0	30,9
	2º ciclo de Educ. Secundaria	49,7	53,3	51,8
	Educ. terciaria	18,2	16,7	17,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	46,7	41,0	43,8
	2º ciclo de Educ. Secundaria	45,0	45,1	45,1
	Educ. terciaria	8,2	13,9	11,1
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	27,1	27,0	27,1
	2º ciclo de Educ. Secundaria	38,1	45,1	41,4
	Educ. terciaria	34,8	27,9	31,5
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	36,9	44,8	41,1
	2º ciclo de Educ. Secundaria	48,2	36,6	42,0
	Educ. terciaria	14,9	18,6	16,9
	Total	100,0	100,0	100,0

Nota: la categoría Hasta 1º ciclo de secundario incluye a los que no tienen estudios

Se excluye a los que terminaron los estudios en España, porque no se cuenta con información sobre su nivel educativo antes de emigrar. Estos constituyen el 11,3% de los peruanos, el 8,1% de los argentinos 4,2% de los colombianos, 3,7% de los bolivianos, 2,9% de los ecuatorianos y 2,8% de los uruguayos.

Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007

La selectividad educativa de los inmigrantes sudamericanos en España puede examinarse de una manera relativamente cruda,³¹ comparando sus perfiles educativos con los de la población de sus países de origen. Efectivamente, para todos los colectivos de inmigrantes el porcentaje de quienes cuando emigran tienen educación baja -sólo hasta el primer ciclo de la educación secundaria- es significativamente inferior al que se observa en la población adulta (entre 25 y 44 años) en sus países de origen. De acuerdo a datos del PRIE (2007), en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay el porcentaje de personas con menos de 10 años de educación es de 48.4, 65.2, 63.2, 49.6 y 56.9, respectivamente. Si se comparan estas cifras con las correspondientes a los porcentajes de inmigrantes con educación hasta primer ciclo del secundario, la brecha a favor de los que se fueron es notable (ver **cuadro 5**). Las mayores distancias se detectan entre argentinos, bolivianos y colombianos y la menor entre los ecuatorianos, lo que denota un proceso de selectividad positivo.

2.2 Condición socioeconómica y experiencia laboral previa a la migración

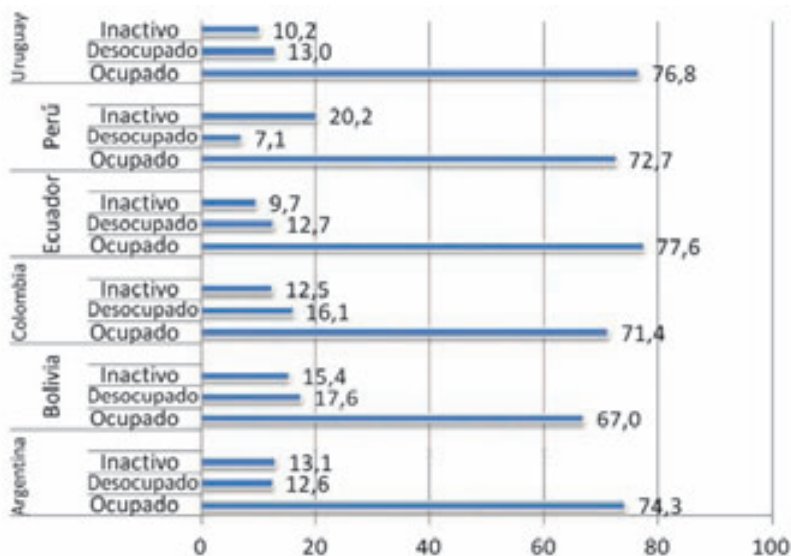
Otra forma de aproximación a la condición socioeconómica de los inmigrantes a su llegada a España es mediante el examen de las ocupaciones que desarrollaban antes de partir. El tipo de ocupación, y especialmente el nivel de calificación que supone, puede no guardar una estrecha relación con el nivel de educación adquirida, ya que depende fuertemente de las condiciones de los mercados de trabajo. Sin embargo, en general las ocupaciones tienen un vínculo bastante fuerte con el nivel de prestigio social y con las remuneraciones. Conocer a qué se dedicaban los sudamericanos antes de partir así como con qué niveles educativos arribaron es importante porque permite determinar el nivel de calificación y experiencia laboral de los inmigrantes, y también cotejarlos con sus modos de integración al mercado de trabajo español.

Aunque la mayoría de los inmigrantes de los seis colectivos examinados que llegaron a España con al menos 18 años estaban trabajando antes de partir, la proporción de quienes estaban ocupados difiere de acuerdo al país de origen, variando para los varones desde un 78 por ciento de los ecuatorianos hasta un 67 por ciento de los bolivianos (**gráfico 12**).

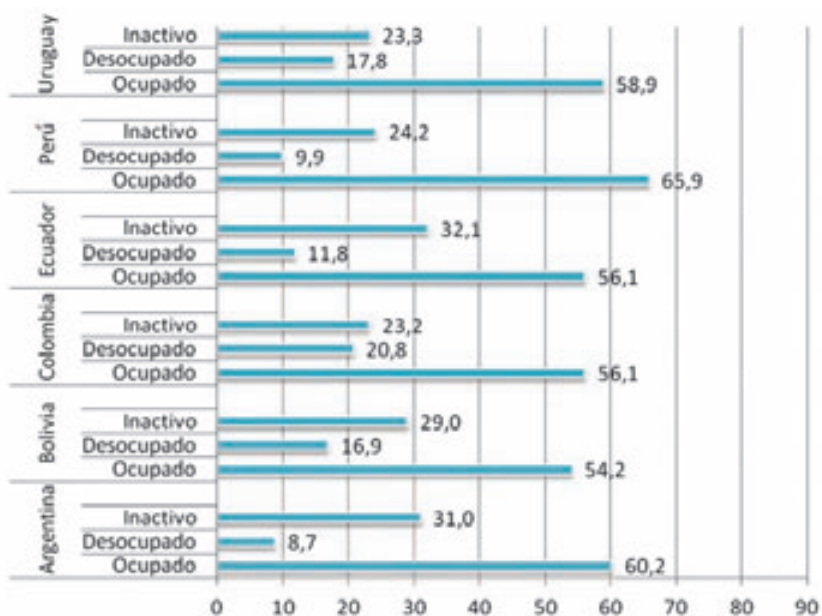
31- La información disponible sobre nivel de educación alcanzado para los países bajo estudio es limitada.

Gráfico 12: España, varones y mujeres sudamericanos clasificados por condición de actividad al momento de emigrar y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

VARONES



MUJERES



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI, 2007.

Como es esperable, entre las mujeres la cuota de ocupadas es menor siendo la más alta entre las peruanas (66%) y la más baja (54%) entre las bolivianas (**gráfico 12**). Un dato significativo es que todos los grupos presentan elevados porcentajes de personas que se encontraban desempleadas al momento de partir pero son los colombianos, particularmente, las mujeres y los bolivianos quienes lo sufrían con mayor intensidad.

Más allá de la condición de actividad al momento de emigrar, prácticamente la totalidad había trabajado previamente, es decir contaba con alguna experiencia laboral. El rango entre los varones va del 89 y 96 por ciento y entre las mujeres del 80 y 89. Para estas personas con experiencia laboral previa es que se construyó la variable “condición socio-ocupacional”.

Al examinar la distribución de varones y mujeres en función de su condición socio-ocupacional previa a la migración, emerge un cuadro bastante consistente con las diferencias sociales por origen sugeridas cuando se observó el nivel de educación (**cuadro 6**). Así, los argentinos y, en especial las mujeres, denotan la mayor proporción de trabajadores en ocupaciones profesionales o técnicas de alta calificación. Los varones argentinos, además de su mayor concentración relativa en estas ocupaciones (junto con las técnicas y profesionales de apoyo agrupan el 33%), tienen una cuota importante como trabajadores calificados y también como empleados administrativos y de comercio.

Los peruanos, quienes al igual que argentinos y uruguayos ya tenían cierta presencia en España en los años noventa, cuentan también con una alta proporción de trabajadores, varones y mujeres, con experiencia técnica y profesional. Entre los varones que arribaron con otros perfiles ocupacionales, la mitad se había desempeñado como trabajador calificado o como empleado administrativo o de comercio. Lo interesante entre los peruanos es que a pesar que las mujeres no tienen perfiles educativos inferiores a los de sus pares varones, la proporción de ellas que en Perú trabajaba en ocupaciones profesionales es superior. Como contrapartida, entre las peruanas, el origen ocupacional más destacado es el de empleadas administrativas y de comercio y no es despreciable la proporción que proviene de ocupaciones no calificadas (16%).

Los uruguayos tienen un perfil de experiencia laboral menos calificado que el de los argentinos. La mayoría de los varones han sido trabajadores calificados o empleados administrativos y de comercio. Entre las mujeres uruguayas predominan quienes han sido empleadas administrativas y una cuota nada despreciable proviene de actividades no calificadas (casi dos de cada diez). En este sentido, los varones uruguayos tienen una experiencia laboral similar a la de sus pares peruanos mientras que las mujeres, con una experiencia laboral de menor calificación, se asemejan a las mujeres colombianas, ecuatorianas y bolivianas.

Los bolivianos varones, el tercer grupo en cuanto a la magnitud de trabajado-

res con experiencia en ocupaciones técnico y profesionales, también tienen una cuota importante de trabajadores calificados (cuatro de cada diez). Junto con los ecuatorianos y con los uruguayos, son los inmigrantes que tienen la mayor concentración en este tipo de actividades. Las mujeres por su parte, han desarrollado mayormente empleos administrativos y de comercio (cuatro de cada diez) y tienen una elevada cuota de personas provenientes de empleos no calificados (dos de cada diez).

Los ecuatorianos, en comparación con los otros grupos, son quienes provienen en mayor medida de ocupaciones de menor calificación. Esto es así tanto entre las mujeres como entre los varones, aunque los perfiles de las mujeres son más calificados que los de los varones.

Finalmente, los colombianos son quienes presentan la situación más heterogénea en cuanto a los orígenes ocupacionales: los varones son quienes tienen el más alto porcentaje como directores y gerentes con y sin empleados (12%), aunque no es despreciable el número relativo de quienes se han desempeñado como trabajadores calificados (33%) y como empleados administrativos y de comercio (21%). Las mujeres colombianas presentan una experiencia laboral previa muy similar a la de las mujeres bolivianas, es decir, con cuotas importantes como empleadas administrativas y de comercio (41%) y en segundo lugar como trabajadoras no calificadas (15%).

Conviene explicitar que la mayoría de los inmigrantes han trabajado como asalariados, entre un mínimo del 67 por ciento entre los bolivianos y un máximo del 79 por ciento tanto entre peruanos como uruguayos (ver Cuadro 7, Anexo A). Un grupo que se destaca por la incidencia de trabajadores que se desempeñaban por su propia cuenta antes de partir, son los varones bolivianos (27%). Para todos los otros colectivos, tanto mujeres como varones, la proporción de trabajadores por cuenta propia ronda el 16%.

Cuadro 6: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por grupo ocupacional al momento de emigrar y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País	Sexo	Técnicos y profesionales de 1º-2º-3º ciclo universitario			Empleados administrativos, gastronómicos y de comercio minorista		Trabajadores cualificados de actividades agrícolas, construcción,		Actividades no calificadas		TOTAL
		Directores y gerentes con y sin empleados	profesionales de 1º-2º-3º ciclo universitario	Técnicos y profesionales de apoyo	administrativos, gastronómicos y de comercio minorista	de actividades agrícolas, construcción,	Trabajadores cualificados de actividades agrícolas, construcción,	Actividades no calificadas	Otros		
Argentina	Varones	9,3	17,5	15,6	21,1	27,0	4,7	4,8	100,0		
	Mujeres	7,3	29,0	15,1	30,1	5,9	12,0	0,7	100,0		
	Total	8,4	22,7	15,4	25,1	17,4	8,0	3,0	100,0		
Bolivia	Varones	6,0	15,6	4,8	13,9	41,6	9,3	8,9	100,0		
	Mujeres	3,7	9,4	14,6	40,0	12,7	19,2	0,6	100,0		
	Total	4,8	12,3	10,0	27,9	26,1	14,6	4,4	100,0		
Colombia	Varones	12,3	10,2	7,3	21,2	33,1	10,8	5,0	100,0		
	Mujeres	5,0	9,7	15,3	40,6	11,7	15,1	2,6	100,0		
	Total	8,0	9,9	12,0	32,6	20,5	13,3	3,6	100,0		
Ecuador	Varones	5,0	3,4	6,7	17,1	48,6	13,2	5,9	100,0		
	Mujeres	5,8	10,7	12,6	33,0	11,8	20,9	5,3	100,0		
	Total	5,4	6,9	9,6	24,7	30,8	16,9	5,6	100,0		
Perú	Varones	6,8	10,5	13,8	22,4	31,4	9,5	5,6	100,0		
	Mujeres	11,7	19,5	17,4	29,3	4,5	16,3	1,2	100,0		
	Total	9,1	14,8	15,5	25,6	18,8	12,7	3,5	100,0		
Uruguay	Varones	9,8	11,0	13,1	20,6	40,4	3,1	2,0	100,0		
	Mujeres	4,2	7,1	8,3	42,9	15,5	19,2	2,7	100,0		
	Total	6,9	9,0	10,7	32,0	27,7	11,3	2,4	100,0		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI 2007.

En cuanto a la rama de actividad del establecimiento donde trabajaban, vale destacar que una ínfima minoría proviene del sector agrario (ver Cuadro 8, Anexo A). Los ecuatorianos, particularmente los varones (15%), son quienes tienen el mayor porcentaje que proviene de esa rama de actividad. En el caso de los bolivianos (provenientes del país con la mayor proporción de población rural entre los considerados), una minoría proviene de actividades primarias, apoyando la idea que sus inmigrantes son oriundos de áreas urbanas. Una proporción significativa de los varones de este colectivo, casi un cuarto, ha desarrollado previamente actividades en la rama de la construcción.

La selectividad socioeconómica de los inmigrantes se pone de manifiesto claramente entre las mujeres, ya que la proporción de las que se desempeñaba en servicio doméstico antes de partir es relativamente baja, oscilando entre un mínimo de 2.5 por ciento entre las argentinas y un máximo de 10 por ciento entre las peruanas.

Los argentinos son quienes tenían mayor presencia que el resto en actividades financieras, en la administración pública, salud y en otros servicios sociales.

En síntesis, si se vincula el tipo de trabajo que los inmigrantes realizaban, antes de partir, con su pertenencia a distintos estratos socioeconómicos puede arriesgarse que los argentinos y peruanos presentan un espectro más diversificado, con una marcada presencia de trabajadores que realizaban trabajos directivos, profesionales o altamente calificados. Contrariamente, ambos grupos presentan los más bajos porcentajes de trabajadores no calificados. En el otro extremo se encuentran los ecuatorianos, entre quienes se observa una elevada concentración en categorías de trabajadores calificados y en menor medida no calificados. Ellos son, por otra parte, quienes también presentan el mayor porcentaje de trabajadores agrarios.

Los colombianos tienen una cuota menor de profesionales altamente calificados pero muestran la mayor concentración en ocupaciones intermedias y una proporción menor que los bolivianos y ecuatorianos en la cuota de trabajadores manuales calificados y no calificados, lo que sugiere una mayor presencia de sectores medios entre sus contingentes de emigrantes.

Como se señalara anteriormente, entre los bolivianos, la selectividad educativa da lugar a una presencia importante (aunque más reducida que en los grupos anteriores) de trabajadores provenientes de estratos medios y profesionales, a tal punto que prácticamente igualan a los uruguayos. Ambos colectivos tienen también cuotas significativas de trabajadores calificados y de mujeres no calificadas.

Vale mencionar las importantes diferencias entre varones y mujeres en todos los colectivos, la cual se deriva posiblemente de dos procesos sobre los cuales sería interesante profundizar en el futuro, la segmentación ocupacional por sexo

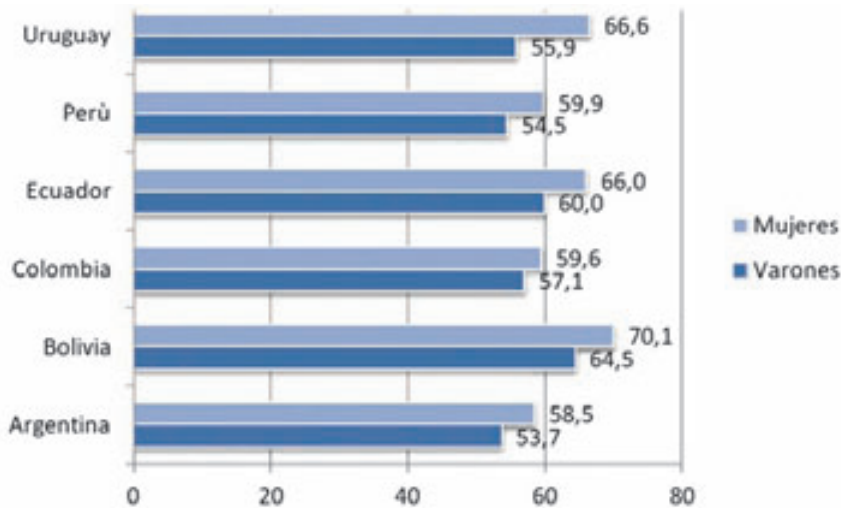
en los mercados laborales de origen y la selectividad educativa diferencial de mujeres y varones de inmigrantes. Es llamativo que tanto en el caso de inmigrantes argentinos como peruanos, sean las mujeres quienes presentan los perfiles ocupacionales de origen de mayor prestigio y calificación. Por otra parte, y con cierta independencia del origen, las mujeres tienen una cuota superior en las ocupaciones no calificadas.

2.3 La situación familiar al momento de partir

La situación familiar de los inmigrantes al momento de partir imprime una serie de rasgos al proceso migratorio. Como señaláramos en un trabajo anterior (Cerrutti y Maguid, 2010), casi sin excepción la migración separa a las familias (en todos los sentidos posibles), aunque no acarrea las mismas consecuencias cuando se deja en el lugar de origen a las personas a cargo, particularmente los hijos. El tener que dejar a los hijos cuando se emigra denota las dificultades que atraviesa la familia para su propio sustento y/o progreso. Esta situación obviamente determina la necesidad imperiosa de tener que enviar remesas y por lo tanto, de que con frecuencia deba aceptarse más rápidamente empleos en condiciones desventajosas. Finalmente, la tenencia de hijos también impacta la propia dinámica migratoria ya que implica para muchos realizar esfuerzos en pos de reunificar la familia, ya sea total o parcialmente.

Las preguntas retrospectivas de la ENI permiten examinar la situación familiar de los inmigrantes antes de partir. Los datos muestran una realidad particular y es que a pesar de que la mayoría emigró siendo bastante joven, muchos ya tenían pareja y/o hijos al momento de llegar a España (**gráfico 13**). Las diferencias entre colectivos no son muy pronunciadas; aunque son los inmigrantes oriundos de Bolivia quienes presentan el mayor porcentaje de personas que ya tenían responsabilidades familiares antes de partir. Un patrón común a todas las nacionalidades es que es más frecuente entre las mujeres el haber partido teniendo hijos y/o parejas que entre los varones.

Gráfico 13: España, inmigrantes sudamericanos que ya tenían hijos y/o pareja al momento de partir por sexo. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a la ENI, 2007.

Una proporción significativamente más elevada de mujeres que de varones tenía hijos pero no tenía pareja al momento de la partida. Se trata seguramente de mujeres separadas, divorciadas y madres solteras que han encontrado en la migración internacional la forma de proveer lo necesario para sus hijos. Las mujeres colombianas denotan la proporción más elevada de madres solas (24%) y le siguen de cerca las mujeres bolivianas (22%) y las ecuatorianas (19%) (Cerrutti y Maguid, 2010).

A partir de estas evidencias emerge naturalmente la pregunta sobre cómo encararon estos inmigrantes el proceso migratorio: ¿lo hicieron solos o con sus familias? Asimismo, surge la inquietud por las diferencias de género: ¿encararon las mujeres el proceso migratorio en forma independiente o asociativo/familiar? Si bien el carácter individual o asociativo/familiar de la migración, al menos en la etapa inicial, guarda vinculación con las configuraciones familiares previas a la migración, el que puedan emigrar junto con sus hijos y/o pareja depende de otro conjunto complejo de variables, tales como su situación migratoria y las regulaciones, los costos asociados al movimiento migratorio y al establecimiento inicial en el destino, la capacidad de contar con ayuda para el cuidado de niños, entre otras.

El **cuadro 7** presenta el porcentaje de quienes llegaron a España solos o con conocidos (es decir, sin familiares) distinguiendo si tenían hijos y/o pareja. En primer lugar, se puede observar que, con independencia del sexo, la gran mayoría de los inmigrantes bolivianos, colombianos, ecuatorianos y peruanos llegaron

solos a España, aún entre quienes tenían responsabilidades familiares cuando partieron. Es más para todos estos grupos, teniendo familia es aún más probable que hayan llegado solos.

Las únicas excepciones son los inmigrantes argentinos y también los uruguayos, quienes ya sea que teniendo o no familia de procreación al momento de partir presentan la menor proporción de inmigrantes arribando solos o con conocidos a España. En el caso de las mujeres argentinas, algo más del ochenta por ciento de las que ya habían formado su familia de procreación llegan con toda o parte de su familia.

Argentinos y uruguayos, como se mostrará más adelante, comparten dos rasgos importantes: una proporción elevada llegó con anterioridad a la oleada de migración masiva de los últimos años y, sin duda de crucial relevancia, una alta proporción ha accedido a la ciudadanía española o europea, lo cual sin duda facilita la llegada al viejo continente con la familia.

Cuadro 7: España, porcentaje de inmigrantes sudamericanos que llegaron solos o con conocidos (sin familia) de acuerdo a la tenencia de hijos y/o pareja al momento de llegar y sexo. Colectivos seleccionados, 2007.

País de origen	Varones			Mujeres		
	Sin pareja e hijos	Con pareja y/o hijos	Total	Sin pareja e hijos	Con pareja y/o hijos	Total
Argentina	53,2	46,3	49,5	44,1	18,9	29,3
Bolivia	66,7	69,0	68,2	53,0	68,8	64,0
Colombia	61,1	65,8	63,8	66,4	65,4	65,8
Ecuador	67,2	78,2	73,8	60,2	66,9	64,6
Perú	55,7	70,6	63,8	58,6	69,0	64,8
Uruguay	40,7	43,2	42,1	30,4	27,6	28,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI, 2007

Para los restantes colectivos pareciera que la opción de emigrar con su pareja e hijos ha sido muy reducida. El porcentaje de quienes teniendo pareja e hijos arribaron a España con algún miembro de su familia de convivencia oscila entre mujeres y varones entre un mínimo del 21,8 por ciento entre varones ecuatorianos y, un máximo del 35 por ciento, de los varones y de las mujeres colombianas.

CAPÍTULO 3

La situación de los inmigrantes sudamericanos en España

Esta parte vira la atención a la situación de los inmigrantes en España al momento del relevamiento de la encuesta en el año 2007, justo antes de que la crisis económica internacional golpeará fuertemente a dicho país. Se inicia con la descripción de su perfil demográfico para luego analizar la situación familiar y concluir con las características de la inserción laboral.

3.1 Patrones de llegada a España

La Encuesta Nacional de Inmigrantes, relevada en 2007, permite identificar los patrones de llegada de los principales colectivos migratorios sudamericanos a España. Similarmente a lo que pudo detectarse mediante la información proveniente de los padrones municipales, sus datos muestran que se trata de una migración que cobra un carácter masivo muy recientemente, durante el nuevo milenio, aunque también se identifican variaciones relevantes de acuerdo al país de procedencia de los inmigrantes.

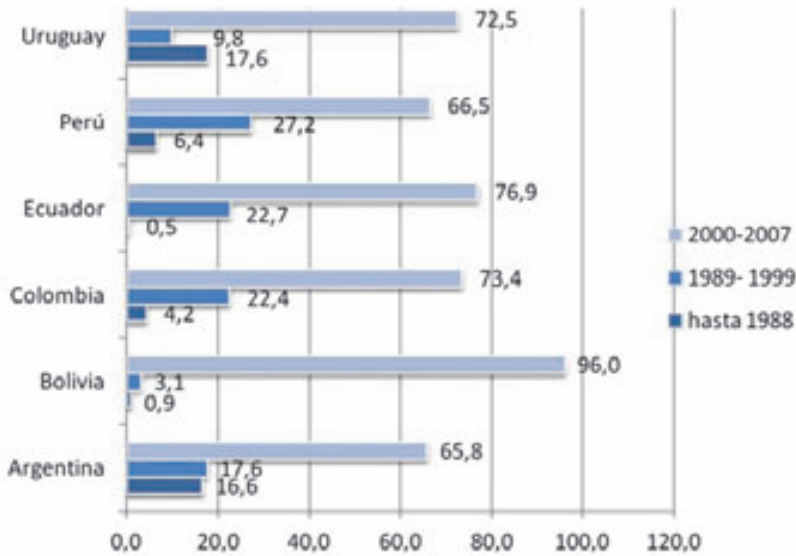
Dentro del conjunto de orígenes que conforman esta segunda parte del estudio es posible distinguir claramente tres situaciones en función de los procesos sociales, económicos y políticos que determinaron el tiempo de los flujos migratorios. La primera es la de los oriundos del Cono Sur, argentinos y uruguayos, quienes arriban más tempranamente que los otros colectivos. Ellos ya tenían presencia en España desde la década de los setenta, tanto como exiliados políticos como en procura de mejores oportunidades profesionales. Como muestra el **gráfico 9**, alrededor del 17 por ciento de los encuestados de dichos orígenes ya residía en España previo a la década de los noventa.

Una segunda situación es la de peruanos, colombianos y ecuatorianos. Los peruanos comienzan muy tímidamente a inmigrar a España a finales de la década de los ochenta, consolidándose dicho flujo durante los noventa, cuando la propensión emigratoria de ese país aumenta en forma considerable³². A comienzos de los noventa se dificulta la posibilidad de entrada en los Estados Unidos y de manera creciente los peruanos optan por España como destino migratorio (Merino Her-

32- A partir del año 1992 España comienza a exigir visa a los ciudadanos peruanos.

nando, 2002). Colombianos y ecuatorianos inician su llegada sólo unos años más tarde, aunque al terminar el milenio alrededor de un cuarto de cada grupo ya residía en España. De todos modos, será en los primeros años del 2000 cuando los flujos se masifican y consolidan.

Gráfico 9: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por período de llegada y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

Finalmente, la tercera situación es la de los bolivianos. De los considerados en este estudio es el colectivo que llega de manera masiva, más recientemente, a partir del 2000: el 96 por ciento llega a España entre el año 2000 y el 2007. Vale mencionar que como se mostrará con los datos de los padrones municipales, esta migración se acelera recién en los años 2002 y 2003 y se estabiliza en 2007, al igual que para varias nacionalidades, luego que España comienza a solicitar visa para entrar en el país.

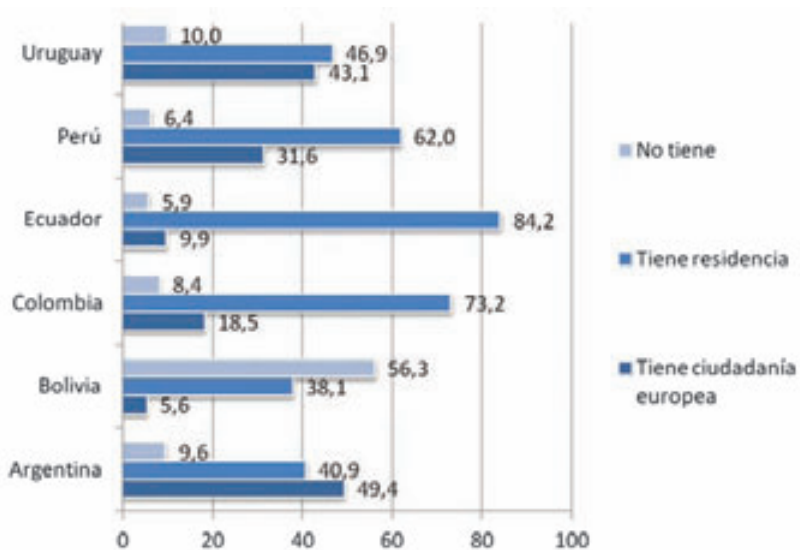
3.2 La heterogénea situación migratoria

Los colectivos sudamericanos en España muestran una marcada heterogeneidad en lo que hace a su situación migratoria al momento de la encuesta en el año 2007, es decir, justo antes de la crisis. Por un lado, aquellos con más antigüedad, como es el caso de argentinos y uruguayos, presentan la mayor proporción de integrantes con ciudadanía ya sea española o de algún otro país de la Unión Eu-

ropea (**gráfico 10**). Seguramente, el mayor acceso a la ciudadanía por parte de oriundos de dichos países se vincula a que tanto Argentina como Uruguay fueron receptores de migración transoceánica a fines del Siglo XIX y principios del XX. Para muchas personas nacidas en dicho países ha sido más sencillo tramitar la ciudadanía de sus ancestros.

Los inmigrantes peruanos se encuentran en una situación intermedia: casi un tercio tiene ciudadanía española o europea y algo más de seis de cada diez tienen algún tipo de residencia.

Gráfico 10: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por situación migratoria y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

La gran mayoría de los colombianos y ecuatorianos se encuentran en una situación regular, desde el punto de vista de la documentación requerida para permanecer en España, debido a que poseen algún tipo de residencia (temporal o permanente). Entre ellos la proporción con ciudadanía española o europea es baja pero también es muy baja la proporción de quienes se encuentran en una situación irregular.

Son los inmigrantes bolivianos quienes se encuentran en la situación más precaria en cuanto a su documentación: una minoría ha accedido a la ciudadanía y más de la mitad se encuentra en una situación de irregularidad migratoria. Vale destacar que en todos los otros colectivos migratorios, una muy baja proporción se encontraba “sin papeles”. En parte, esta situación tiene que ver con que es

uno de los colectivos que llegan más recientemente, cuando España comienza a endurecer sus controles a la inmigración.

Es importante resaltar que no se manifiestan diferencias significativas en la situación migratoria de varones y de mujeres de cada origen. Las pequeñas diferencias van tanto a favor o en contra de las mujeres en los distintos colectivos impidiendo establecer algún patrón por sexo (ver Cuadro 9, Anexo A).

3.3 Los perfiles por edad

La Encuesta Nacional de Inmigrantes fue relevada entre personas de 16 años y más por lo que al considerar los perfiles etarios de los sudamericanos en España hay que tomar en cuenta que reflejan esta población y no incluyen a los niños, niñas y adolescentes menores de dicha edad. El **cuadro 8** muestra que se trata de una población adulta joven con predominio de personas en edades que van desde los 25 a los 44 años. Los matices más salientes entre los colectivos es que entre aquellos que llegaron más recientemente hay una mayor presencia de jóvenes. Efectivamente, son los inmigrantes bolivianos y ecuatorianos quienes presentan los perfiles más jóvenes: sólo entre el 10 y el 14 por ciento respectivamente son mayores de 44 años. En cambio, entre argentinos y uruguayos se destaca una presencia más elevada de personas con al menos 45 años de edad (32.7% y 30.0%, respectivamente).

Si bien no se detectan notorias diferencias en los perfiles por edad de varones y mujeres dentro de cada colectivo migratorio, los peruanos son una excepción. Entre ellos, el porcentaje de mayores de 44 años es bastante superior al que se observa entre las mujeres (22,0% y 32,1%, respectivamente).

Cuadro 8: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por grupos de edad, sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País de Nacimiento	Sexo	Grupos de Edad (actual)					Total
		16 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 59	60 y más	
Argentina	Varon	10,5	32,2	24,6	22,3	10,4	100,0
	Mujer	13,0	25,2	24,8	23,8	13,2	100,0
	Total	11,7	28,8	24,7	23,1	11,7	100,0
Bolivia	Varon	25,3	44,5	20,1	8,7	1,4	100,0
	Mujer	30,1	42,2	17,6	7,8	2,2	100,0
	Total	27,9	43,3	18,8	8,2	1,8	100,0
Colombia	Varon	18,7	28,9	32,2	16,1	4,0	100,0
	Mujer	14,1	34,6	27,4	19,2	4,7	100,0
	Total	16,0	32,3	29,3	18,0	4,4	100,0
Ecuador	Varon	18,5	43,2	24,4	12,3	1,6	100,0
	Mujer	23,6	39,4	26,7	9,0	1,4	100,0
	Total	21,2	41,2	25,6	10,6	1,5	100,0
Perú	Varon	16,0	30,7	31,3	13,7	8,3	100,0
	Mujer	10,4	23,2	34,2	25,1	7,0	100,0
	Total	13,4	27,1	32,7	19,1	7,6	100,0
Uruguay	Varon	20,5	21,9	27,6	24,1	6,0	100,0
	Mujer	15,4	22,9	27,2	22,7	11,9	100,0
	Total	17,9	22,4	27,4	23,4	8,9	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI.

3.4 Los alcances educativos de los inmigrantes

Anteriormente se mostró, para los colectivos seleccionados, con qué niveles de educación habían llegado los inmigrantes adultos (es decir, quienes tenían al menos 18 años al momento de su llegada a España). Ahora tornamos la atención a los mismos alcances educativos pero del conjunto de inmigrantes al momento en el que se relevó la encuesta. El **cuadro 9** presenta los perfiles por sexo y evidencia prácticamente la misma situación antes descrita. Esta similitud en ambos perfiles es indicativa de dos fenómenos; por un lado, que la población que continuó estudiando en España es cuantitativamente irrelevante y, por el otro, que los alcances educativos de quienes llegaron cuando niños (pero que ahora tienen al menos 16 años), no son significativamente distintos a los del conjunto del colectivo migratorio al que pertenecen.

Enfatizando nuevamente los aspectos más distintivos, son los inmigrantes argentinos y peruanos quienes muestran los alcances más elevados (tres de cada diez cuentan con educación terciaria o universitaria completa), mientras que

son los ecuatorianos quienes evidencian las mayores desventajas en cuanto a su instrucción formal (casi uno de cada dos no ha logrado completar el segundo ciclo del secundario).

Cuadro 9: España, inmigrantes sudamericanos de 18 años y más clasificados por máximo nivel de enseñanza alcanzado, sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Nivel educativo alcanzado	Varón	Mujer	Total
Argentina	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	32,0	30,5	31,2
	2º ciclo de Educ. Secundaria	41,0	34,0	37,6
	Educ. terciaria	27,1	35,5	31,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	36,3	39,0	37,8
	2º ciclo de Educ. Secundaria	48,4	46,7	47,5
	Educ. terciaria	15,3	14,2	14,7
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	37,2	32,8	34,6
	2º ciclo de Educ. Secundaria	45,5	50,5	48,5
	Educ. terciaria	17,3	16,6	16,9
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	49,7	45,6	47,6
	2º ciclo de Educ. Secundaria	42,4	42,0	42,2
	Educ. terciaria	7,9	12,4	10,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	30,1	25,8	28,1
	2º ciclo de Educ. Secundaria	36,2	47,2	41,4
	Educ. terciaria	33,7	27,0	30,5
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	Hasta 1º ciclo de Educ. Sec.	41,7	43,8	42,8
	2º ciclo de Educ. Secundaria	41,8	33,5	37,6
	Educ. terciaria	16,5	22,7	19,6
	Total	100,0	100,0	100,0

Nota: Se utiliza el nivel actual; la categoría "Hasta 1º ciclo de secundario" incluye a los que no tienen estudios.

Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007.

3.5 Paternidades y maternidades a larga distancia

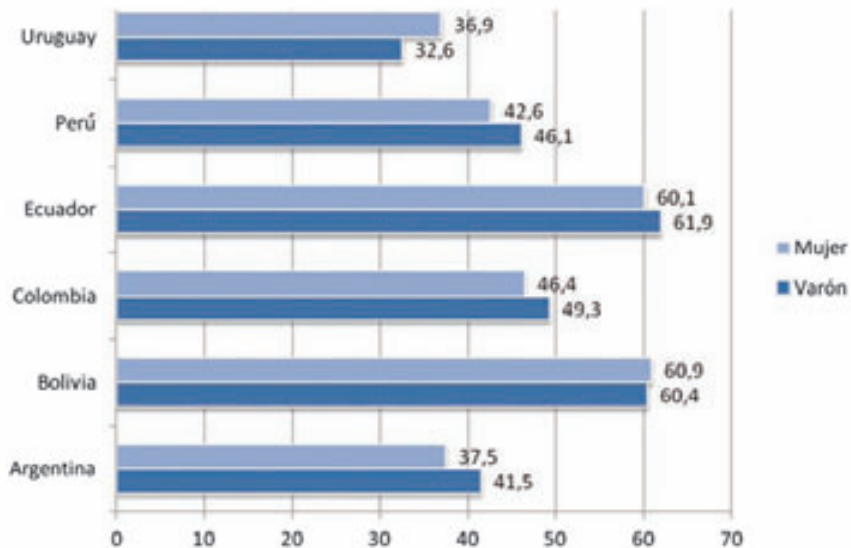
Anteriormente se puso de manifiesto que la mayoría de los inmigrantes -mujeres y varones- tenían hijos y/o cónyuges cuando emigraron y que cuando llegaron a España lo hicieron solos o con conocidos. Es decir que con la excepción de

uruguayos y argentinos, el resto de los inmigrantes tuvieron que separarse de sus familias. Si bien se ha señalado que debido a las barreras migratorias muchos de los y las inmigrantes en España continúan viviendo separados de sus hijos y sin posibilidades de reunificarse con ellos, lo cierto es que existe escasa evidencia representativa sobre este fenómeno.

¿Cómo es la situación familiar de los inmigrantes al momento de la encuesta? ¿Cuántos de ellos permanecen separados de sus hijos? Los datos de la ENI permiten tener un acercamiento cuantitativo al fenómeno de las familias divididas por la migración, mostrando que es relevante y numéricamente llamativo. Para algunos colectivos, particularmente los que han arribado más recientemente, como es el caso de los bolivianos, la situación, como se presentará a continuación, es verdaderamente preocupante.

Para poder analizar el fenómeno de la paternidad y maternidad a larga distancia es más apropiado estimarlo sobre la base de los inmigrantes que eran padres y madres de niños pequeños (menores de 15 años) al momento de la encuesta y no sobre el total de los inmigrantes. El **gráfico 14** muestra, en primer lugar, que la proporción de inmigrantes con niños pequeños en cada colectivo migratorio difiere, seguramente debido a sus variados perfiles etarios como a sus distintos niveles de fecundidad.

Gráfico 14: España, porcentaje de inmigrantes sudamericanos que tienen hijos menores de 15 años, por sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI 2007.

Son los uruguayos y argentinos quienes tienen los porcentajes más bajos de padres y madres de niños pequeños, seguidos por los peruanos y los colombianos. En cambio, tanto los bolivianos como los ecuatorianos presentan un porcentaje mucho más elevado: seis de cada diez varones y mujeres inmigrantes en España tienen hijos menores de 14 años.

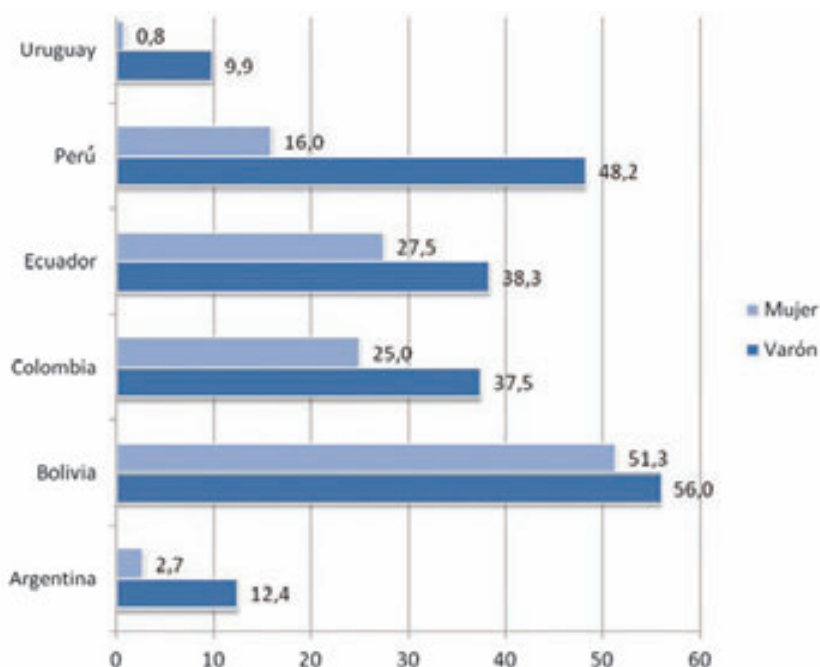
El fenómeno de la paternidad y maternidad a larga distancia tiene una relevancia marcadamente diferente entre los colectivos migratorios y también es algo diferente entre padres y madres. Entre los bolivianos, es decir, los inmigrantes más recientes y con una mayor incidencia de personas sin papeles, el fenómeno es muy frecuente: como lo muestra el **gráfico 15**, más de la mitad de padres y de madres de niños pequeños tienen al menos uno de sus hijos residiendo en Bolivia. Entre ecuatorianos y colombianos, la incidencia es más baja aunque también significativa (alrededor de cuatro de cada diez padres y una cuarta parte de las madres tienen hijos menores en sus países de origen). Entre los peruanos es entre quienes la brecha entre padres y madres es más pronunciada: son muchos más los padres que se encuentran separados de sus hijos que las madres (48% vs. 16%). Ellas, por lo visto, han tenido mayores posibilidades de reunificar sus familias.

Bien diferente es la situación de los inmigrantes del Cono Sur. Entre argentinos y uruguayos no sólo la proporción de madres y padres de niños pequeños es más baja sino que la enorme mayoría de ellas y ellos residen con todos sus hijos en España. En este sentido, pareciera bastante obvio el vínculo entre antigüedad en España, regularidad migratoria y reunificación familiar.

Una forma de poner este vínculo más claramente de manifiesto es determinando si quienes se encuentran en situación regular (ya sea con residencia o con ciudadanía) tienen mayores chances de residir junto a sus hijos en España. Dado el tamaño de la muestra, realizamos este análisis para los grupos más numerosos que tienen casos suficientes en condiciones regulares e irregulares desde el punto de vista de su documentación, es decir, ecuatorianos, colombianos y bolivianos.

Efectivamente, la situación migratoria incide en la probabilidad de tener a los hijos pequeños en España, cosa que se pone muy claramente de manifiesto entre los bolivianos. Como se mostró anteriormente en este colectivo, la situación migratoria más típica es la de no contar con papeles, seguida por tener algún tipo de documentación (temporaria o permanente) que habilite la residencia. Por ejemplo, el 73 por ciento de los padres y madres de niños pequeños sin papeles tienen alguno o todos sus hijos en Bolivia. La situación es mucho más favorable para quienes tienen la residencia dado que entre ellos la proporción de padres y madres a larga distancia se reduce a menos de la mitad (32%).

Gráfico 15: España, padres y madres de hijos menores de 15 años. Porcentaje que tiene al menos uno de sus hijos residiendo en el país de origen, según sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI, 2007.

Entre ecuatorianos y colombianos la proporción de quienes no tienen papeles es muy pequeña, sin embargo, entre ellos puede distinguirse el efecto de contar con la ciudadanía *versus* el tener documentación (temporaria o permanente) que habilite la residencia en las posibilidades de reunificación familiar. Entre los ciudadanos la proporción de padres y madres a larga distancia es sensiblemente inferior a la de quienes están en condiciones regulares pero no cuentan con la ciudadanía. Entre los colombianos la brecha es entre el 12 y el 32 por ciento y en el caso de los ecuatorianos es entre el 21 y el 34 por ciento.

La crisis iniciada en el año 2008 seguramente ha tenido consecuencias negativas en los procesos de reunificación familiar. Las elevadas tasas de desocupación entre los inmigrantes tienen un doble impacto: por un lado, se reducen los ingresos y por lo tanto se dificulta afrontar los gastos asociados a la reunificación; por el otro, el no contar con contrato de trabajo puede no sólo dificultar los trámites sino tornar a los inmigrantes regulares en irregulares. Como se acaba de mostrar, la situación es sin duda más alarmante para unos que para otros.

3.6 La situación laboral de los inmigrantes en España

Ahora interesa conocer cuáles son las posibilidades de acceso al empleo de estos grupos migratorios, así como sus modalidades de inserción laboral, distinguiendo los nichos sectoriales de absorción y el papel que juegan en el mercado de trabajo español.

Como se ha visto, los contingentes sudamericanos bajo estudio no solamente se caracterizan por el aumento de su presencia en España sino que además ejemplifican distintas singularidades de los procesos migratorios, tanto en relación a su perfil sociodemográfico y migratorio como a su historia familiar y ocupacional, dimensiones que seguramente condicionan las formas en que logran incorporarse al mercado laboral.

Pero en el caso español, el papel que jugó la configuración de la demanda de fuerza de trabajo, en el marco de una economía en rápida expansión, constituye una pieza clave para comprender el fenómeno de la masiva inmigración a España. Sassen (1993) sostiene que las sociedades más desarrolladas tienden a recurrir a la mano de obra extranjera en situaciones de crecimiento dinámico. Siguiendo esta línea, Cachón Rodríguez (2009) nos dice que la teoría de la segmentación del mercado de trabajo³³ es la más apropiada para explicar la aparición de la “España inmigrante”. En ella se argumenta que en los países centrales, el desarrollo postindustrial lleva a una bifurcación del mercado de trabajo, creando un sector secundario con empleos inestables y mal pagos, que serían ocupados por los inmigrantes dado que la población nativa los rehúye.

Es más, Moulrier-Boutang (2006) indica que se conforma un segmento del mercado de trabajo específico por el que transitan preferentemente trabajadores inmigrantes. Este fragmento se caracteriza por la contratación anónima; el acceso limitado y regulado; la irregularidad en la permanencia; inestabilidad del empleo; condicionamiento de su duración a la del permiso de residencia; imposibilidad de acumular ventajas del salario indirecto; discriminación económica de hecho en las ocupaciones, ya que desempeñan las menos calificadas y las tareas más penosas; particularidades todas que difieren de las condiciones de trabajo para la población nativa. En el mismo sentido otros autores, entre ellos Valls (2005) y Cachón Rodríguez (2009) han señalado el papel complementario de los migrantes latinoamericanos, tanto para ocupar puestos de trabajo no cubiertos por los españoles como para facilitar la creciente incorporación laboral de las mujeres nativas, especialmente las que tienen o desean tener hijos. El debate acerca del papel complementario o competitivo de los trabajadores migrantes respecto a la mano de obra local, va tomando trascendencia en el contexto de la crisis económica de fines de 2008.

33- Una exposición sobre marcos conceptuales de la migración, incluyendo la perspectiva de la segmentación de los mercados de trabajo, se encuentra en Massey, Arango y otros (1993) y en Piore (1983).

3.6.1 Acceso al mercado de trabajo

Al considerar la vinculación de la población en edad de trabajar con el mercado de trabajo, se comprueba el carácter netamente laboral de la migración sudamericana a España, ya que sus protagonistas tienen un nivel de participación que supera ampliamente al de los españoles para los dos sexos (**cuadro 10**).

Cuadro 10: España, población 16 a 64 años. Tasas de actividad y desocupación de la población de España y de los inmigrantes sudamericanos bajo estudio en España, 2007.

Población	Tasas	
	Actividad	Desocupación
Total España	72,6	8,3
Varones	82,7	6,4
Mujeres	62,3	10,9
<hr/>		
Total sudamericanos bajo estudio	85,4	11,5
Varones	90,6	9,3
Mujeres	80,7	13,6

Fuente: Elaboración propia con base en (INE) Encuesta de Población Activa, promedio anual 2007 y ENI 2007.

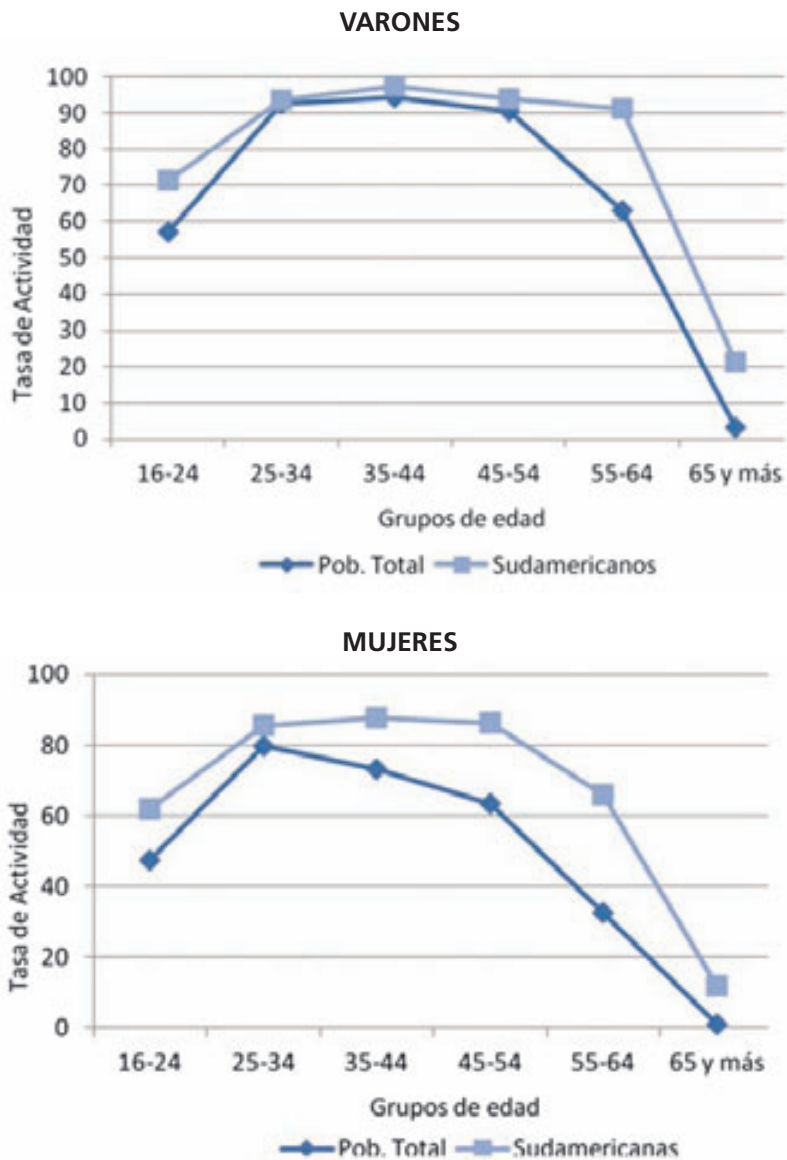
La mayor propensión a participar del mercado de trabajo por parte de los inmigrantes se acentúa en el caso de las mujeres: las migrantes denotan una tasa de actividad un 20 por ciento mayor que la del total femenino en España y los hombres un 10 por ciento más alto.

Esta mayor propensión se mantiene cuando se observa el comportamiento por edades: el **gráfico 16** muestra que en todos los grupos de edad la tasa de los sudamericanos es más alta y la mayor distancia se da entre las mujeres.

Hay que destacar que los inmigrantes bajo estudio se incorporan más tempranamente que los españoles al mercado laboral y permanecen en él hasta una mayor edad; esta situación es más marcada entre los varones, tal como indican las diferencias en las tasas de actividad del grupo 16-24 años y de los adultos mayores, de 65 años y más.

Aunque los inmigrantes de ambos sexos sufren con mayor intensidad la desocupación que los nativos, son las mujeres, independientemente del origen, las que denotan las tasas más elevadas; y estos rasgos se mantienen cuando se controla el nivel de desempleo por grupos de edad (**gráfico 17**).

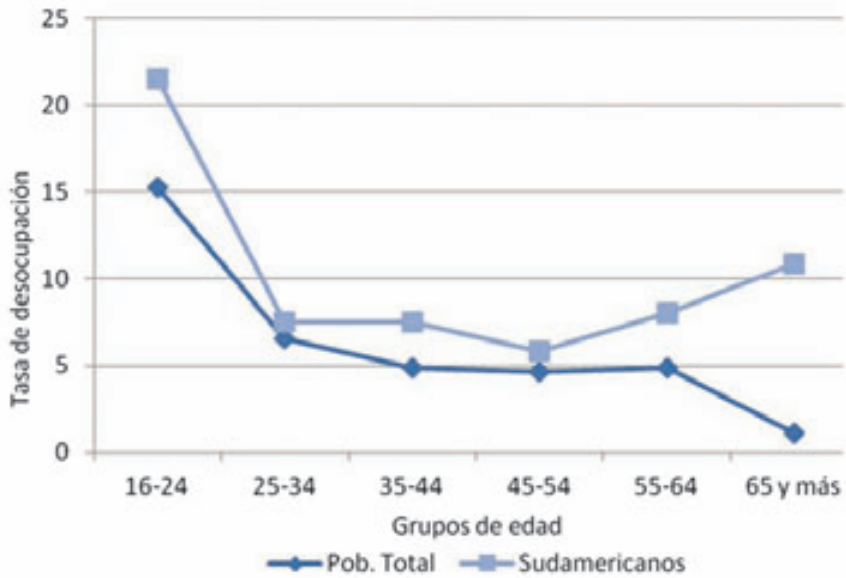
Gráfico 16: España, tasas de actividad de población total y de los inmigrantes sudamericanos por grupos de edad y sexo, 2007.



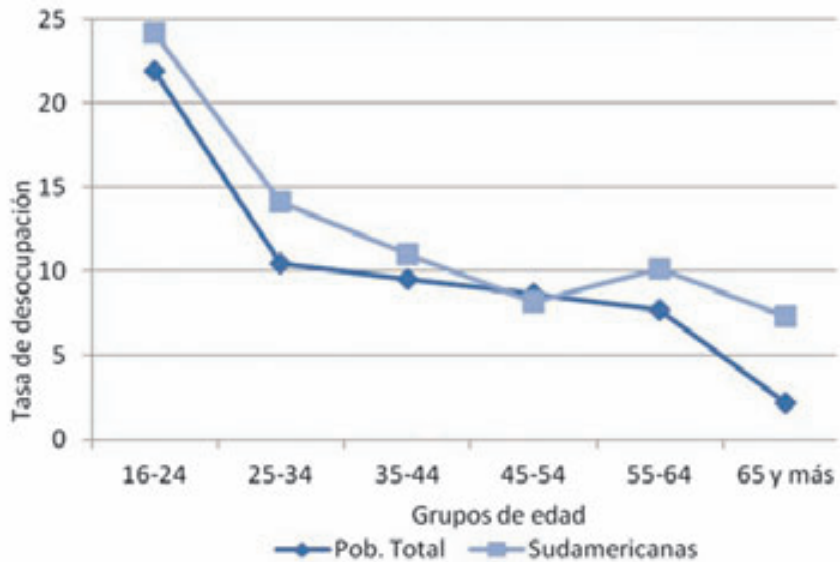
Fuente: Elaboración propia con base en (INE) Encuesta de Población Activa, promedio anual 2007 y ENI 2007.

Gráfico 17: España, tasas de desocupación de la población total y de los inmigrantes sudamericanos por grupos de edad y sexo, 2007.

VARONES



MUJERES



Fuente: Elaboración propia con base en (INE) Encuesta de Población Activa 2007 y ENI 2007.

Así, cualquiera sea la edad que se contraste, varones y mujeres sudamericanos denotan niveles de desempleo superiores a los nativos. La excepción la constituyen los varones de 25 a 34 años y las mujeres de 45 a 54 años, que tienen tasas similares a las de la población activa de España.

La otra particularidad que se mantiene, independientemente de la edad, es que tanto las españolas como el conjunto de las sudamericanas sufren con mayor intensidad la desocupación que sus pares varones, excepto entre los inmigrantes que superan los 65 años, lo que puede asociarse con la inserción de las mujeres en el servicio doméstico y cuidado de personas.

Veamos ahora si existe heterogeneidad de acuerdo al país de origen para incorporarse al mercado laboral español. Una vez más, y como es esperable, se expresa claramente el signo laboral de esta inmigración. Como muestra el **cuadro 11**, más allá del origen, alrededor del 90 por ciento de los hombres son económicamente activos y se destacan los bolivianos y peruanos, con tasas del 96 y 94 por ciento respectivamente.

Lo que llama la atención es el alto nivel de participación de las mujeres inmigrantes, particularmente de las bolivianas (88 %) y ecuatorianas y colombianas (83 %). Las nacidas en Uruguay y Perú muestran tasas de alrededor del 76 por ciento y las argentinas del 71 por ciento. Estos niveles contrastan no solamente con la baja participación de las españolas sino que supera ampliamente el nivel de participación femenino en sus países de origen³⁴. Las brechas de género a favor de los varones son más pronunciadas entre los inmigrantes argentinos y peruanos para atenuarse en los demás orígenes, entre quienes las mujeres tenían tasas de actividad muy altas.

Cuando se miran las diferencias en las tasas de desocupación en cada colectivo, se destaca el caso de los colombianos entre quienes asciende al 14 por ciento con una mínima diferencia entre varones y mujeres. Ellos mantienen esta situación desfavorable en las edades centralmente activas (de 25 a 49 años) y también cuando se controla el período de llegada o la situación documentaria en España (**cuadro 12**).

En contraste, entre los varones argentinos y uruguayos el desempleo se reduce al 6 por ciento, muy inferior al de los originarios de los otros países andinos, como Bolivia (11%), Perú (10%) y Ecuador (9%).

Las mujeres de Argentina, Uruguay y Ecuador presentan niveles de desocupación superiores a las de sus coterráneos varones con tasas que rondan el 15 por

34- Cerrutti y Maguid (2010) muestran que las mujeres de todos los países, pero especialmente las bolivianas y ecuatorianas, participan con mayor intensidad en el mercado de trabajo español que sus congéneres en sus países de origen, independientemente de la edad.

ciento. En cambio, entre bolivianos, colombianos y peruanos no se muestran brechas por sexo.

Cuadro 11: España, tasas de actividad y desempleo por país de nacimiento (Población de 16 a 64 años y Población de 25 a 49 años).

País de nacimiento	Sexo	Población de 16 a 64 años		Población de 25 a 49 años	
		Actividad	Desocupación	Actividad	Desocupación
Total	Total	85,4	11,5	90,9	9,8
	Varones	90,6	9,3	95,4	7,5
	Mujeres	80,7	13,6	86,7	12,2
Argentina	Total	80,3	10,0	86,6	8,2
	Varones	88,8	5,9	92,1	4,1
	Mujeres	70,9	15,5	80,1	13,9
Bolivia	Total	91,6	10,6	97,0	7,9
	Varones	95,5	10,6	98,7	7,7
	Mujeres	88,3	10,7	95,3	8,0
Colombia	Total	84,7	13,8	89,8	12,5
	Varones	88,0	13,2	96,3	11,9
	Mujeres	82,5	14,2	85,4	13,0
Ecuador	Total	86,6	11,7	93,5	10,0
	Varones	89,9	8,8	95,4	7,2
	Mujeres	83,4	14,7	91,6	12,8
Perú	Total	85,0	9,6	87,3	8,3
	Varones	93,6	9,8	96,0	7,5
	Mujeres	75,7	9,3	77,2	9,6
Uruguay	Total	84,7	10,5	88,1	9,2
	Varones	92,2	6,3	94,7	3,5
	Mujeres	77,1	15,5	81,8	15,4

Nota: condición de actividad actual, tasas de actividad y empleo estimadas sobre las poblaciones totales de cada grupo de edad, tasa de desocupación estimada sobre población activa.

Fuente: Elaboración propia con base en ENI 2007.

La experiencia y los vínculos logrados a lo largo de la residencia en el país receptor, así como la documentación migratoria de los inmigrantes condicionan sus posibilidades para incorporarse al mercado de trabajo (**cuadro 12**). Para los que no tienen papeles -ni ciudadanía ni residencia permanente o transitoria-, en menor medida, para los que llegaron más recientemente, la obtención de un empleo se hace mucho más difícil³⁵.

35- En el caso de los argentinos, Cacopardo, Maguid y Martínez (2007) comprobaron que en todas las edades el hecho de tener la nacionalidad española favorece una mayor participación y mejores probabilidades de obtener empleo; siendo más marcado su efecto sobre la actividad de las mujeres.

Cuadro 12: España, tasas de actividad y desempleo de los sudamericanos por país de origen, antigüedad migratoria y documentación. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Situación	Tasas población de 16 a 64 años	
		Actividad	Desocupación
Argentina	2001-2007	81,5	12,0
	Sin papeles	76,0	15,1
Bolivia	2001-2007	91,5	10,7
	Sin papeles	92,9	14,5
Colombia	2001-2007	85,6	15,4
	Sin papeles	79,2	27,2
Ecuador	2001-2007	82,3	12,0
	Sin papeles	77,8	21,8
Perú	2001-2007	88,0	12,5
	Sin papeles	//	//
Uruguay	2001-2007	84,4	12,0
	Sin papeles	//	//

Fuente: Elaboración propia con base a ENI 2007.

// No corresponde por escasa representatividad estadística.

En efecto, la desocupación se eleva en todos los grupos para los que llegaron entre 2000 y 2007 y mucho más fuertemente para los que no tienen papeles. Una vez más, llama la atención que los colombianos y ecuatorianos sin documentación en España tengan niveles tan altos de desocupación, en contraste con los argentinos y bolivianos en la misma situación.

3.6.2 Inserción laboral

Para visualizar las formas y calidad de la inserción de estos grupos migratorios en el mercado de trabajo español a continuación se identifican los nichos sectoriales y las ocupaciones desempeñadas, teniendo en cuenta tanto la calificación que suponen como la estabilidad del empleo.

- *Rama de Actividad*

El **gráfico 18** refleja la configuración segmentada del mercado laboral español, donde los sectores de actividades en los que trabajan varones y mujeres sudamericanos constituyen verdaderos nichos de absorción de mano de obra inmigrante. Sin embargo, existen diferencias en la diversidad sectorial de acuerdo

al origen. Un patrón común a los varones de todos los contingentes es que el sector que concentra la proporción de mano de obra más elevada es la construcción, aunque el grado de concentración difiere de acuerdo al origen. Para los bolivianos, ecuatorianos y colombianos aparece como el nicho dominante, que supera ampliamente las cuotas que se insertan en otras actividades, absorbiendo a casi la mitad de los dos primeros y al 35 por ciento de colombianos. Estos resultados revelan el auge de la construcción en España hasta la crisis de 2008 y, por eso, estos tres grupos que son los que llegaron más recientemente encontraron este nicho como puerta de entrada laboral.

Los bolivianos y ecuatorianos se destacan por tener un espectro sectorial más reducido -entre el 78 y 72 por ciento respectivamente se concentra en solo tres ramas: construcción, industria y agricultura- y por ser los únicos que tienen presencia en actividades agrícolas.

Los peruanos, colombianos y uruguayos muestran una situación intermedia y una distribución que no difiere marcadamente, donde las tres ramas más significativas concentran alrededor del 60 por ciento. Estos dos grupos tienen en común, que además de trabajar en la construcción, se insertan en la industria, en transporte y comunicaciones³⁶, el comercio -básicamente en comercio al por menor-, en hoteles y restaurantes, y en actividades financieras e inmobiliarias.

Los originarios de la Argentina logran tener acceso a un espectro sectorial más amplio y en consecuencia una menor segmentación: entre ellos el porcentaje que absorben las tres principales ramas de actividad -construcción, hoteles y restaurantes y comercio- se reduce al 51 por ciento. Esto sucede porque además de insertarse en las ramas que comparten los peruanos, colombianos y uruguayos, tienen una cuota cercana al 10 por ciento en la administración pública, educación, salud y otros servicios sociales, seguramente debido a la mayor representación entre ellos de inmigrantes con mayor antigüedad, con ciudadanía y con alto nivel de educación.

En el mundo laboral femenino también se detectan marcadas diferencias en las formas de inserción de acuerdo al origen. La mayor diferencia en el porcentaje que se desempeña como trabajadora doméstica se observa entre bolivianas y argentinas: dos tercios de las primeras se aglutinan en actividades de los hogares frente a un 14 por ciento de las segundas. Como resultado, las originarias de Bolivia logran cuotas reducidas, del 10 por ciento, únicamente en otras dos ramas de actividad: hoteles y restaurantes y actividades financieras e inmobiliarias, en contraste con la mayor diversificación sectorial de las argentinas que se reparten con proporciones parecidas y de alrededor del 17 por ciento en otras 4 ramas (actividades financieras e inmobiliarias, comercio, administración pública/educación/salud y otros servicios sociales y en hoteles y restaurantes).

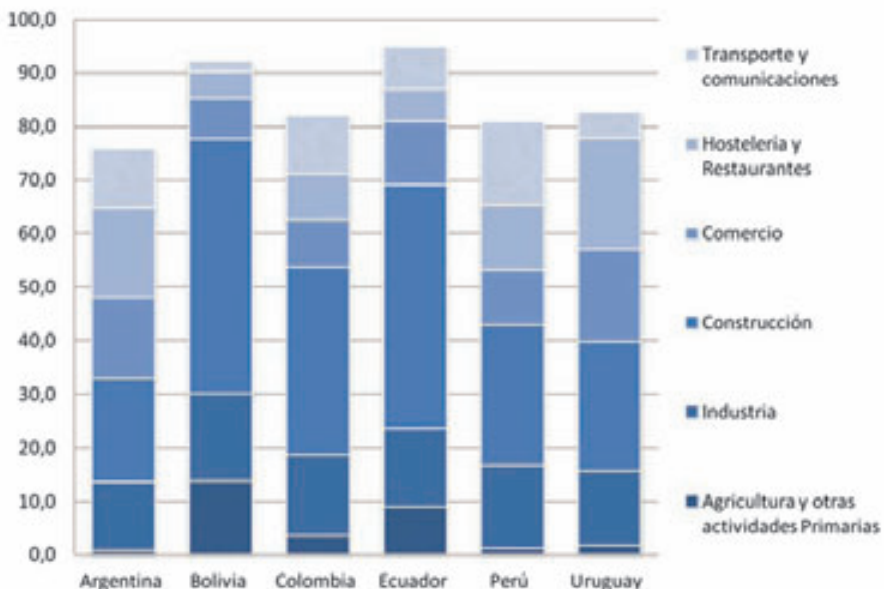
36- Los nacidos en Uruguay no tienen una cuota significativa en esta rama.

Las uruguayas comparten también esta característica de mayor diversificación y menor concentración en el servicio doméstico.

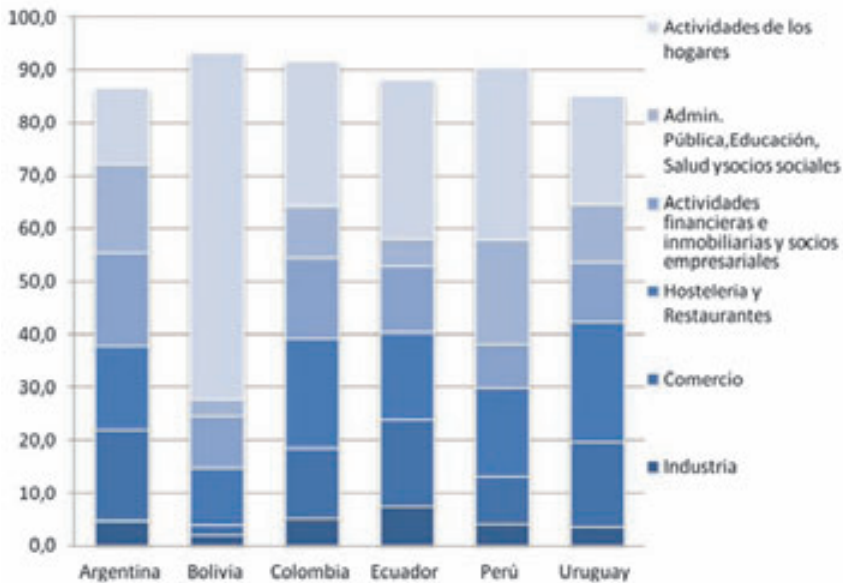
Llama la atención que las peruanas muestren una distribución sectorial más restringida que las colombianas y ecuatorianas (y que sus coterráneos varones). Ellas se concentran, luego del servicio doméstico, en sólo dos sectores: la administración pública/educación/salud y otros servicios sociales y en hoteles y restaurantes. Las mujeres de Colombia y Ecuador, en cambio, logran proporciones significativas en otras tres ramas: el comercio, la hostelería y las actividades financieras e inmobiliarias.

Gráfico 18: España. Distribución de los ocupados según principales ramas de actividad por sexo, 2007.

VARONES



MUJERES



Fuente: Elaboración propia con base en ENI 2007.

* La diferencia hasta el 100% la constituyen otras ramas con escasa distribución de ocupados.

- *La calificación ocupacional*

La calidad del empleo se percibe claramente cuando se dispone, como en el caso de la ENI, de una clasificación de las ocupaciones que refleja el grado de complejidad de las tareas desarrolladas y la capacitación previa que requieren, aspectos que adquieren especial relevancia cuando se trata de los inmigrantes.

En el **cuadro 13** aparece la distribución de los grupos bajo estudio según la ocupación desempeñada por varones y mujeres. Una vez más pueden distinguirse rasgos compartidos y diferencias marcadas entre los colectivos sudamericanos. Un denominador común para los varones es su concentración en ocupaciones manuales calificadas, particularmente entre bolivianos y ecuatorianos (entre quienes más de la mitad desempeñan ese tipo de trabajos). Estos dos grupos junto con los colombianos son quienes tienen una mayor presencia en ocupaciones no calificadas.

En el otro extremo se ubican los argentinos con la proporción más alta que trabaja como técnico o profesional universitario, la cual duplica la de los uruguayos y al menos cuadruplica la del resto. Los varones de este origen presentan una inserción polarizada ya que suman un 33 por ciento en los tres grupos de

mayor calificación -directores y gerentes, técnicos y profesionales universitarios y de apoyo- porcentaje que prácticamente iguala la de los trabajadores manuales calificados.

Por su parte, peruanos y uruguayos presentan proporciones significativas también en ocupaciones en hoteles y restaurantes y los últimos como técnicos o profesionales de apoyo.

Las ocupaciones a las que acceden las mujeres son todavía más acotadas que las de los varones, con la excepción de las argentinas. Tres cuartas partes de las bolivianas, el 41 por ciento de las peruanas y más de un tercio del resto trabajan como empleadas domésticas.

Cuadro 13: España, distribución de ocupados según estrato ocupacional por sexo. Colectivos seleccionados, 2007.

VARONES

Grupo de Ocupación	Argentina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Directores y gerentes con y sin empleados	8,5	0,0	4,7	0,3	8,0	0,8
Técnicos y profesionales de 1º- 2º-3º ciclo universitario	13,4	1,4	2,8	0,7	4,2	6,8
Técnicos y profesionales de apoyo	11,5	1,5	4,5	1,0	6,2	13,9
Empleados de tipo administrativo	5,1	4,0	3,7	2,1	2,9	2,3
Trabajadores de servicios de restauración	12,7	5,5	6,7	5,2	11,5	19,6
Dependientes y exhibidores	3,6	3,5	3,1	3,1	2,4	7,2
Trabajadores calificados	35,1	52,1	40,8	55,6	39,8	31,3
Trabajadores que se dedican al cuidado de personas	0,8	0,0	2,3	0,7	0,3	0,3
Empleados del hogar	0,4	0,0	0,2	0,0	1,4	0,0
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros asimilados	0,0	0,0	2,7	1,8	0,9	0,0
Trabajadores no calificados	3,8	28,8	19,0	25,6	13,0	9,9
Otros	4,9	3,2	9,4	4,0	9,3	7,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

MUJERES

Grupo de Ocupación	Argentina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Directores y gerentes con y sin empleados	6,5	0,0	1,5	1,0	1,6	2,9
Técnicos y profesionales de 1º- 2º-3º ciclo universitario	16,0	0,0	3,2	1,0	6,7	9,7
Técnicos y profesionales de apoyo	12,9	0,3	7,2	0,9	3,5	5,4
Empleados de tipo administrativo	12,4	1,6	6,7	8,3	14,3	5,2
Trabajadores de servicios de restauración	13,2	10,0	16,7	11,3	12,1	18,4
Dependientes y exhibidores	11,2	2,7	7,5	7,7	2,7	11,8
Trabajadores calificados	2,9	1,7	5,5	7,5	5,0	3,5
Trabajadores que se dedican al cuidado de personas	6,9	23,1	10,2	9,6	15,4	12,9
Empleados del hogar	12,5	51,6	22,5	26,8	25,8	23,2
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros asimilados	4,2	7,1	13,5	14,9	10,0	4,8
otros trabajadores no calificados	0,6	1,7	3,0	9,8	1,4	0,4
Otros	0,7	0,2	2,6	1,1	1,4	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en ENI 2007.

Si a estas proporciones se agregan las correspondientes a “cuidado de personas” y a tareas de limpieza resulta impresionante la concentración femenina en ocupaciones no calificadas: 83 por ciento de las mujeres de Bolivia, 61 por ciento de las ecuatorianas, la mitad de las colombianas y peruanas y un 41 por ciento de las uruguayas. Para todas ellas la segunda opción ocupacional son los trabajos vinculados con los restaurantes y hoteles, aunque las peruanas logran porcentajes algo superiores como empleadas administrativas.

Las argentinas, al igual que sus connacionales varones, presentan una distribución más equilibrada y acorde con su perfil educativo -nótese que la cuota que se desempeña como técnicas o profesionales es superior a la de los varones del mismo origen.

Para mujeres de otros países sudamericanos no parece haber concordancia entre el nivel de educación que alcanzaron y la calificación de las tareas que realizan, lo que es más notorio en el caso de las bolivianas, colombianas y peruanas, entre quienes más del 60 por ciento tenía secundaria completa o más.

- *La eventualidad del empleo*

Otra característica que ayuda a visualizar las condiciones del empleo es su estabilidad, es decir si se trata de trabajos estables o permanentes o, por el contrario, de trabajos “eventuales” que son aquellos de una duración determinada. Esta situación fue investigada por la ENI 2007 en relación a los asalariados, quienes son justamente los que dependen del tipo de contrato que tienen con sus empleadores. De todas maneras, no resulta afectado el universo de ocupados porque prácticamente la totalidad de los inmigrantes bajo estudio trabajan como asalariados.³⁷

La precariedad del empleo afecta más a los grupos que llegaron hace menos años a España provenientes de Bolivia, Colombia y Ecuador (**cuadro 14**). Lo que resalta es el hecho de que las mujeres de estos grupos presenten una mejor situación que la de sus compatriotas hombres, con cuotas menores en ocupaciones de duración temporal, en los dos primeros casos o similares entre ecuatorianos. Esta situación podría explicarse porque gran parte de ellas trabajan en el servicio doméstico o cuidado de personas, empleos que aunque de menor calificación, suponen la permanencia en el puesto de trabajo.

37- Entre el 84 y el 95 por ciento de los sudamericanos son asalariados. Sólo entre los argentinos la proporción es algo menor (79%) debido a la mayor incidencia del trabajo por cuenta propia (16%).

Cuadro 14: España, asalariados clasificados por tipo de contrato de trabajo por sexo. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Duración del contrato	Sexo		Total
		Varón	Mujer	
Argentina	No sabe	4,5	6,9	5,4
	De duración indefinida	62,4	56,0	59,9
	Temporal	33,1	37,1	34,7
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	No sabe	9,6	17,3	13,2
	De duración indefinida	21,6	39,2	29,8
	Temporal	68,9	43,4	57,0
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	No sabe	1,9	1,5	1,7
	De duración indefinida	41,3	53,4	48,0
	Temporal	56,8	45,1	50,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	No sabe	0,6	5,2	2,8
	De duración indefinida	49,6	46,4	48,1
	Temporal	49,8	48,3	49,1
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	No sabe	0,1	0,6	0,3
	De duración indefinida	61,7	61,4	61,6
	Temporal	38,2	38,0	38,1
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	No sabe	0,0	1,4	0,5
	De duración indefinida	64,1	50,2	58,9
	Temporal	35,9	48,4	40,5
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en ENI 2007.

En el caso de los argentinos y uruguayos, que tienen un grupo mayor con empleos estables, las diferencias de género asumen un sentido contrario, beneficiando a los varones. Los peruanos, quienes también denotan un alto porcentaje en empleos de duración indefinida, no presentan diferencias de género.

3.6.3 Los ingresos de los inmigrantes

Las diferencias en las ocupaciones desarrolladas por los inmigrantes tienen, en principio, un obvio correlato en los ingresos medios percibidos. Esta situación se manifiesta con claridad al comparar tanto la distribución por tramos de ingresos como los niveles medios de ingresos que reciben varones y mujeres de los distintos colectivos migratorios. El **gráfico 19**, muestra claramente las diferen-

cias entre colectivos, por un lado, y las disparidades por sexo, por el otro. Una regularidad saliente es que las mujeres con independencia de su origen perciben ingresos significativamente inferiores a los de los varones.

Gráfico 19: España, inmigrantes sudamericanos ocupados clasificados según tramos de ingreso por sexo y origen. Colectivos seleccionados, 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en la ENI 2007.

Así, por ejemplo, más de un tercio de las mujeres perciben ingresos que no superan los 750 euros por mes; mientras que entre los varones es mucho más pequeña la proporción que obtiene dichos montos. Contrariamente, son una minoría las mujeres que perciben ingresos superiores a los 1500 euros mensuales.

Las mujeres bolivianas se destacan por sus bajos ingresos: casi dos tercios de ellas ganan menos de 750 euros al mes (**gráfico 19**). Por otro lado, son los argentinos quienes perciben los ingresos más elevados y esta situación se replica tanto entre mujeres como entre varones.

Cuadro 15: España, promedios de ingresos de la ocupación principal por sexo y origen. Brechas (razones) de ingresos promedios entre mujeres y varones y entre inmigrantes argentinos y los otros colectivos. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento		Ingresos promedios en €		Brechas de ingresos	
		Media	Desvío	Por sexo: Var. / Muj.	Por origen: Arg. / Otros
Total	Total	1.017	562		1,23
	Varones	1.209	614	1,48	1,20
	Mujeres	816	417		1,20
Argentina	Total	1.252	790		1,00
	Varones	1.447	836	1,48	1,00
	Mujeres	976	623		1,00
Bolivia	Total	823	294		1,52
	Varones	983	278	1,44	1,47
	Mujeres	680	226		1,43
Colombia	Total	975	582		1,28
	Varones	1.192	613	1,46	1,21
	Mujeres	817	503		1,19
Ecuador	Total	960	338		1,30
	Varones	1.121	322	1,42	1,29
	Mujeres	788	261		1,24
Perú	Total	1.142	738		1,10
	Varones	1.334	868	1,55	1,08
	Mujeres	863	333		1,13
Uruguay	Total	1.050	494		1,19
	Varones	1.186	519	1,38	1,22
	Mujeres	860	382		1,13

Nota: Estimado en base a los casos que declararon montos de ingresos.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENI 2007.

La disparidad en los ingresos percibidos por trabajadores de distintos orígenes se manifiesta también al comparar los ingresos promedio (**cuadro 15**). El rango de ingresos promedio va desde un máximo de 1447 euros entre trabajadores varones argentinos a un mínimo de 680 euros entre trabajadoras de origen boliviano. Una manera de determinar más claramente las brechas de ingresos entre los colectivos es mediante el cálculo de razones de ingresos. Considerando entonces a los inmigrantes argentinos como grupo de comparación, se observa que obtienen ingresos promedios superiores en un 52 por ciento al de los inmigrantes bolivianos, en un 30 por ciento al de los ecuatorianos y en un 28 por ciento al de los colombianos. La brecha es más reducida respecto a los uruguayos (19%) y a los peruanos (10%). Estas diferencias se condicen en parte con los distintos alcances educativos de los diferentes colectivos y con el nivel de calificación de las ocupaciones que realizan.

Las brechas de ingresos totales promedios de las mujeres trabajadoras en comparación a los varones es muy amplia y bastante similar entre varios de los colectivos migratorios. Los varones perciben ingresos superiores en un 55 por ciento al de las mujeres entre inmigrantes peruanos y en un 38 por ciento entre los uruguayos. Ahora bien, dado que se trata de ingresos promedios, no se contempla que las mujeres trabajen un menor número de horas que los varones, por lo que sería necesario realizar dicho control³⁸.

Efectivamente, cuando se estiman los ingresos promedios *horarios* (es decir, controlando la cantidad de horas trabajadas por unos y por otras), las diferencias por sexo se mitigan de manera significativa, reduciéndose casi a la mitad. El **cuadro 16** indica que los varones ganan en promedio entre un 13 por ciento más que las mujeres en el caso de los uruguayos y un máximo de 26 por ciento más entre argentinos y peruanos.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre comparando mujeres y varones, cuando se contrastan los ingresos horarios promedios de los distintos colectivos, las brechas entre ellos se amplían. ¿Cómo interpretar este fenómeno?, seguramente debido a que quienes generan ingresos horarios más bajos deben trabajar un mayor número de horas como para alcanzar un monto de ingresos totales razonable. Claramente este es el caso -tanto mujeres como varones- de los inmigrantes bolivianos y ecuatorianos.

38- Las diferencias en los porcentajes que trabajan hasta 40 horas semanales entre varones y mujeres son: 13% vs. 41% entre argentinos y argentinas; 7% vs. 31% entre bolivianos y bolivianas; 10% vs. 31% colombianos y colombianas; 4% vs. 27% entre ecuatorianos y ecuatorianas; 6% vs. 26% entre peruanos y peruanas y 10% vs. 38% entre uruguayos y uruguayas.

Cuadro 16: España, promedios de ingresos por hora de la ocupación principal por sexo y origen. Brechas (razones) de ingresos promedios entre mujeres y varones y entre inmigrantes argentinos y los otros colectivos. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Ingresos por hora promedios en €		Brechas de ingresos	
	Media	Desvío	Por sexo: Var. / Muj.	Por origen: Arg. / Otros
Total	Total	5,8	3,4	
	Varones	6,4	3,9	1,25
	Mujeres	5,2	2,8	1,28
Argentina	Total	7,6	5,9	1,00
	Varones	8,3	6,7	1,26
	Mujeres	6,6	4,3	1,00
Bolivia	Total	4,7	2,1	1,64
	Varones	5,1	1,5	1,20
	Mujeres	4,3	2,5	1,56
Colombia	Total	5,6	2,9	1,36
	Varones	6,4	3,2	1,26
	Mujeres	5,1	2,5	1,31
Ecuador	Total	5,3	1,7	1,44
	Varones	5,7	1,6	1,18
	Mujeres	4,9	1,7	1,36
Perú	Total	6,4	4,0	1,20
	Varones	6,9	4,4	1,26
	Mujeres	5,5	3,0	1,20
Uruguay	Total	6,1	2,5	1,24
	Varones	6,4	2,6	1,13
	Mujeres	5,7	2,3	1,16

Nota: Estimado en base a los casos que declararon montos de ingresos y horas trabajadas.

Fuente: Elaboración propia en base en la ENI 2007.

3.6.4 Los diferenciales de ingresos desde una perspectiva multivariada

En la sección anterior se ha mostrado que existen marcadas diferencias de los ingresos promedios (tanto totales como horarios) entre los colectivos migratorios sudamericanos en España y entre varones y mujeres. Con el objeto de profundizar en el papel que juegan las diversas composiciones sociodemográficas (sexo, edad, y nivel de educación), migratorias (tiempo de residencia en España y estatus migratorio) y laborales (calificación de la ocupación) de los inmigrantes en la determinación de los ingresos, es que se realiza un análisis multivariado de predicción de ingresos horarios. Para ello se presentan resultados de estimaciones de modelos de regresión lineal múltiple que predicen el logaritmo natural de los ingresos horarios.

En primer lugar se comparan los efectos de este conjunto de características en la determinación de los ingresos, prestando particular atención a las diferencias por origen y entre sexos manteniendo constantes los efectos de rasgos asociados al ingreso horario. Seguidamente se analizan por separado modelos similares pero para varones y mujeres.

El **cuadro 17** presenta los resultados de las estimaciones de los tres modelos. El primer panel, que corresponde al total de inmigrantes sudamericanos que declararon ingresos, arroja que la diferencia de ingresos entre varones y mujeres no se debe a los efectos de composición entre ambas poblaciones ya que la brecha entre ambos sexos persiste aun manteniendo constantes los efectos de las variables de control. Efectivamente, el coeficiente correspondiente al sexo muestra que los varones reciben ingresos horarios que son un 16,6 por ciento superiores a los de las mujeres, con independencia de su origen, calificación de la ocupación, educación y situación migratoria. Esta brecha estaría determinada por otro conjunto de rasgos no incluidos en el modelo uno de los cuales es el de la discriminación salarial hacia las mujeres.

Otro resultado es que también persisten algunas diferencias en los ingresos percibidos por los distintos colectivos migratorios: los de los argentinos, seguidos por los peruanos y uruguayos, superan a los de los otros colectivos. Si bien ecuatorianos y colombianos obtienen en promedio ingresos horarios inferiores a los grupos recién mencionados, estos son más elevados en promedio a los percibidos por inmigrantes bolivianos.

Los modelos estimados separadamente para varones y mujeres muestran la relevancia de casi todas las variables incorporadas en la determinación de los ingresos, aunque con algunos matices. La calificación de la ocupación tiene un impacto prácticamente idéntico para mujeres y varones: quienes trabajan en ocupaciones calificadas obtienen ingresos alrededor de un 10 por ciento superiores en promedio que quienes trabajan en ocupaciones no calificadas. La brecha es notable al comparar a los no calificados y quienes se encuentran en los escalones más elevados de la escala ocupacional (como directores, gerentes y profesionales y técnicos): estos últimos perciben ingresos que en promedio son alrededor de un 40 por ciento más altos que los no calificados.

El tiempo de residencia en España, particularmente a partir de los 5 años o más, mejora el nivel de ingresos: en el caso de los varones, los incrementa en un 12 por ciento respecto a los de quienes llegaron hace menos de dos años y, en el caso de las mujeres, en una proporción bastante similar (casi un 11%).

Cuadro 17: España, modelos de regresión lineal múltiple para la predicción del logaritmo de ingresos horarios. Total, varones y mujeres inmigrantes sudamericanos que declararon ingresos. Colectivos seleccionados, 2007.

Variables	Total		VARONES		MUJERES	
	Coef B	sig.	Coef B	sig.	Coef B	sig.
Independientes						
Constante	1,074 (a)		1,175 (a)		1,152 (a)	
(Mujer)						
Varón	,166 (a)					
Edad	,018 (a)		,022 (a)		,014 (b)	
Edad al cuadrado	,000 (a)		,000 (a)		,000 (b)	
<i>Nivel educativo</i>						
(Primer Ciclo Secundario)						
Segundo Ciclo Secundario	,049 (a)		,048 (b)		,041 (C)	
Educación terciaria	,095 (a)		,132 (a)		,051	
<i>País de origen</i>						
(Ecuador)						
Argentina	,106 (a)		,138 (a)		,071 (b)	
Bolivia	-,057 (b)		-,006		-,103 (a)	
Colombia	-,002		,025		-,022	
Perú	,084 (a)		,111 (a)		,068	
Uruguay	,079 (b)		,072 (C)		,117 (b)	
<i>Documentación</i>						
(Ciudadanía europea)						
Residencia	-,032		-,056 (b)		-,009	
No tiene	-,103 (a)		-,205 (a)		-,006	
<i>Tiempo de residencia</i>						
(Menos de 2 años)						
de 2 a 4 años	,031		,022		,045	
5 años o más	,111 (a)		,120 (a)		,106 (a)	
<i>Ocupación</i>						
(No calificados)						
Calificados*	,126 (a)		,106 (a)		,090 (C)	
Administrativos	,041		-,057		,100 (b)	
Dirección, gerencia, profesional	,396 (a)		,356 (a)		,410 (a)	
Otros	-,008		-,095 (a)		,067 (b)	
<hr/>						
R	,521		,550		,405	
R2	,271		,303		,164	
N	2.580		1.323		1.257	

Notas: La base está ponderada con un factor de corrección pero sin expansión de casos

*Calificados de agricultura, construcción, industria y transporte

(a): $p \geq 0.99$; (b) $p \geq 0.95$; (c) $p \geq 0.90$

Fuente: Elaboración propia en base en la ENI 2007.

Sin embargo, el status migratorio sólo parece tener un efecto neto en los ingresos de los varones y no así entre las mujeres. Los varones “sin papeles” obtienen ingresos que son inferiores en un 6 por ciento a los de quienes tienen la residencia y en un 21 por ciento a quienes cuentan con la ciudadanía europea o española. En el caso de las mujeres, la tenencia de papeles o no parece ser irrelevante una vez que se mantienen constante los efectos de las otras variables.

Llamativamente el nivel educativo no parece influir de modo significativo en los ingresos de las mujeres inmigrantes, aunque sí entre los varones. Una posible explicación a esta situación es que las mujeres tienen una inserción bastante menos diversificada (y más polarizada) en términos de calificación que los varones, en gran medida por el fuerte peso de las ocupaciones vinculadas al servicio doméstico y a los servicios de cuidado. Esto hace que cuando se contemplan en el modelo tanto la educación como la calificación de la ocupación, esta última se lleve el efecto de la primera.

En efecto, al estimar la misma ecuación pero excluyendo la variable calificación de la ocupación, la educación pasa a tener un peso muy significativo: las mujeres con nivel terciario o universitario obtienen ingresos que son en promedio un 16 por ciento superiores a los de las que tienen educación inferior al secundario completo.

3.7 La situación de vulnerabilidad

La información presentada hasta el momento, da cuenta de una marcada heterogeneidad en la situación en la que se encuentran los colectivos migratorios sudamericanos respecto a distintos espacios de sus vidas en España y a la situación que dejaron atrás, en su país natal. A su vez, esta diversidad se expresa en distintos niveles de vulnerabilidad social, los que se ponen en evidencia de manera resumida y contundente en los indicadores incluidos en el **cuadro 18**.

Los inmigrantes bolivianos, quienes llegaron más recientemente a España son los que presentan la mayor incidencia de población “sin papeles” y han tenido el más bajo acceso a la vivienda propia. Como consecuencia, una proporción no desdeñable se encuentra en una situación habitacional endeble ya que subalquila o vive en una vivienda cedida. En el mercado de trabajo son también los que se encuentran en la peor situación, ya que no sólo son quienes tienen los porcentajes más elevados de trabajadores en ocupaciones manuales no calificadas, sino también los que en mayor medida están subutilizados al desempeñar ocupaciones de más baja calificación que la correspondiente a sus niveles de educación formal³⁹. Esta

39- Se considera que están subutilizados cuando la calificación de la tarea es inferior a la que debería desarrollar de acuerdo a su formación educativa. Esta situación la expresa “el porcentaje de inmigrantes que desempeña ocupaciones no calificadas entre los que tienen estudios secundarios completos o superiores” aunque se trata de un indicador que da cuenta de sólo una parte de los que están subutilizados.

situación obviamente se vincula con sus bajos niveles de ingresos y acarrea bajas posibilidades para la reunificación familiar.

Si bien, como se mostró en los otros colectivos existen diferencias en el acceso a la ciudadanía española o europea, lo cierto es que una muy pequeña proporción se encuentra en situación irregular en lo que respecta a su documentación en España. Asimismo, se detecta una situación bastante similar en lo que respecta al acceso a la propiedad de la vivienda. Aunque una proporción no despreciable que oscila entre el 21 y 30 por ciento se declara propietario/a de su vivienda, lo cierto es que en su gran mayoría estas personas se encontraban aún abonándolas al momento del relevamiento de la encuesta. Sin duda, hoy en día, con la fuerte crisis económica y la explosión de la “burbuja inmobiliaria”, estos inmigrantes se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad y con elevadas chances de perder sus propiedades.

En este sentido, los ecuatorianos no sólo son quienes presentan el mayor porcentaje de propietarios, después de los argentinos, sino también de quienes más declararon tener pagos pendientes (96%). Esta situación, junto a la que manifiestan los indicadores laborales y de ingresos, sitúan a los ecuatorianos como el segundo colectivo con mayor grado de vulnerabilidad.

En el tercer lugar se encuentran colombianos y peruanos, particularmente las mujeres, tanto en relación a insertarse en trabajos de baja calificación aún teniendo niveles educativos elevados, como respecto a su nivel de ingresos.

Los uruguayos y argentinos y en particular estos últimos, denotan mejores indicadores en sus condiciones de vida. No solamente son los que en menor proporción debieron dejar hijos pequeños en su país de origen sino que son quienes presentan una proporción más baja, aunque siempre significativa, con deudas inmobiliarias. También logran una inserción laboral de mejor calidad y aprovechamiento de sus capacidades con ingresos que superan con mayor distancia el salario mínimo.

Cuadro 18: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por indicadores de vulnerabilidad social y económica por país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

Indicadores de vulnerabilidad	Argentina	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Status Migratorio						
% sin papeles	9,6	56,3	8,4	5,9	6,4	10,0
Habitacional						
Propietario	29,5	4,1	21,2	28,7	28,4	21,9
% con pagos pendientes	68,6	83,8	84,1	96,1	85,0	75,1
Alquilada a propietario	53,2	67,2	56,7	51,4	50,1	62,2
Subalquilada o cedida	14,7	27,0	18,8	17,1	18,4	13,9
Otra situación	2,6	1,7	3,3	2,8	3,1	1,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Laboral						
% en ocupaciones manuales no calificadas						
MUJERES	23,4	83,4	49,2	61,0	52,9	41,3
VARONES	5,1	28,8	24,1	28,2	15,9	10,4
% con educación media/alta en no calific.						
MUJERES	16,0	78,5	42,7	53,2	48,4	25,2
VARONES	3,7	27,2	25,0	24,4	20,2	5,1
Ingresos medios en relación al salario mínimo (IM/SM)						
MUJERES	1,52	1,06	1,27	1,23	1,34	1,34
VARONES	2,25	1,53	1,86	1,75	2,08	1,85
Familiar						
% con hijos pequeños en origen						
MUJERES	2,7	51,3	25,0	27,5	16,0	0,8
VARONES	12,4	56,0	37,5	38,3	48,2	9,9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENI 2007.

En síntesis, los indicadores de vulnerabilidad reflejan una amplia gama de situaciones en cuyos extremos opuestos se sitúan, por un lado, los bolivianos y, por el otro, los argentinos.

3.8 ¿Retornar o permanecer?, esa es la cuestión

Una pregunta clave en todo proceso migratorio se refiere a las expectativas de retorno de los inmigrantes. El carácter temporario o no de una migración tiene una serie de implicancias en las decisiones y comportamientos de los migrantes.

El fenómeno del retorno ha sido escasamente estudiado en la literatura sobre las migraciones internacionales. Las expectativas de retorno han sido sólo incorporadas de manera indirecta para interpretar ciertos comportamientos de los inmigrantes en el mercado de trabajo, diferencias de género en el proceso migratorio e hipótesis respecto a los comportamientos asociados al envío de remesas.

De acuerdo a sus declaraciones, con anterioridad a la crisis cuando fue relevada la ENI 2007, el proyecto migratorio para la mayoría de los inmigrantes tanto mujeres como varones sudamericanos en España parecía ser de asentamiento permanente, ya que una significativa proporción declararon que no tenían planes de retornar a su país de origen. El rango de respuestas que denotan un rechazo a retornar va desde el 57 por ciento entre las mujeres bolivianas hasta el 80 por ciento de mujeres y varones argentinos, colombianos y uruguayos (**cuadro 19**).

La mayor propensión de los inmigrantes bolivianos a planear retornar a su país respecto a los otros colectivos seguramente se vincule con que una elevada proporción se encuentra separada de sus hijos pequeños. Dada su situación migratoria y su mayor vulnerabilidad económica es posible que consideren a la reunificación familiar como un proyecto muy difícil de llevar a cabo.

El segundo grupo que también presenta un grado mayor de ambigüedad respecto a sus planes a futuro son los ecuatorianos. Entre ellos la proporción de quienes declaran no saber si van o no a retornar y quienes abiertamente señalan que tienen planes de hacerlo es superior a los de cualquier otro grupo, a excepción de los bolivianos. Algunos trabajos realizados con posterioridad a la crisis señalan que si bien a partir de la recesión no se ha dado un retorno masivo, el ecuatoriano es uno de colectivos que más se acogió al programa de retorno del gobierno español.

Al considerar la situación migratoria se pone de manifiesto que los inmigrantes en situación irregular son más proclives a tener planes de retorno (**cuadro 19**). Entre los bolivianos las brechas en la intención de permanecer en España entre quienes tienen y quienes no tienen papeles es muy significativa: entre los varones es 75 vs. 57 por ciento y entre las mujeres 64 y 50 por ciento.

Sin embargo, el proyecto migratorio de quienes cuentan con ciudadanía española o europea no parece diferir de manera significativa del de quienes cuentan con algún tipo de residencia. Esto se puede observar en aquellos dos colectivos que tienen un número significativo en ambas situaciones migratorias,⁴⁰ argentinos y uruguayos. Ambos grupos tienen proyectos de residencia permanente con independencia de su situación. Tanto ciudadanos como residentes argentinos alrededor del 85 por ciento planea no retornar. Entre los uruguayos con ciudadanía

40- En los otros grupos la proporción de personas con ciudadanía española o europea es muy pequeña como para arrojar estimaciones confiables.

europea o española la proporción de quienes no planean retornar es sólo algo superior a la de los residentes (88% vs. 81%).

Cuadro 19: España, inmigrantes sudamericanos clasificados por planes de retorno por sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Planes de retorno	Varones				Mujeres			
		Situación documental			Total	Situación documental			Total
		Ciud. Eur.	Resid.	No tiene		Ciud. Eur.	Resid.	No tiene	
Argentina	Sí tiene planes	4,9	4,1	19,6	6,3	2,0	6,1	26,7	5,6
	No tiene planes	87,6	83,9	72,1	84,4	84,5	84,0	73,3	83,5
	No sabe	7,5	12,1	8,2	9,3	13,5	9,9	0,0	10,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bolivia	Sí tiene planes	7,4	18,2	25,4	21,4	0,0	17,1	32,2	25,1
	No tiene planes	80,9	75,3	57,1	65,6	94,3	63,8	50,3	57,2
	No sabe	11,7	6,5	17,5	13,0	5,7	19,1	17,5	17,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Colombia	Sí tiene planes	8,0	7,1	6,1	7,1	3,1	7,7	8,7	6,8
	No tiene planes	86,4	81,4	78,3	81,9	87,2	86,6	89,5	87,0
	No sabe	5,6	11,5	15,6	11,0	9,7	5,7	1,8	6,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ecuador	Sí tiene planes	12,6	12,7	11,8	12,7	6,8	15,8	16,5	14,9
	No tiene planes	82,6	74,2	64,0	74,4	73,5	69,1	67,5	69,5
	No sabe	4,9	13,1	24,3	13,0	19,7	15,1	16,0	15,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perú	Sí tiene planes	9,3	13,1	0,0	11,1	0,3	5,7	0,0	3,4
	No tiene planes	82,9	78,3	87,9	80,2	90,7	75,0	23,7	78,4
	No sabe	7,7	8,7	12,1	8,7	8,9	19,3	76,3	18,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uruguay	Sí tiene planes	1,6	0,0	25,2	2,9	0,5	3,5	13,0	3,3
	No tiene planes	88,9	89,2	74,8	87,8	88,8	81,3	55,6	81,7
	No sabe	9,5	10,8	0,0	9,3	10,8	15,2	31,3	15,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI 2007.

Una interrogante que emerge a partir de la situación familiar de los inmigrantes es si, entre padres y madres de niños pequeños a larga distancia, el proyecto de retorno es más extendido que entre quienes ya tienen a todos sus hijos en España.

Tomando en consideración aquellos colectivos en los que el número de madres y padres con hijos pequeños en el país de origen es relevante (bolivianos, colombianos, ecuatorianos y varones peruanos) lo que se pone de manifiesto es que sólo entre los bolivianos esto parece ser cierto (**cuadro 20**). Entre el resto, o se percibe como posible la reunificación en España o se tiene ya más incorporada la idea de permanecer alejado de los hijos.

Cuadro 20: España, porcentaje de inmigrantes sudamericanos que tiene planeado retornar a su país de nacimiento por lugar de residencia de sus hijos según origen y sexo. Colectivos seleccionados, 2007.

Sexo	Lugar de residencia de los hijos	País de nacimiento			
		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Varones	Todos en España	18,3	7,2	9,6	6,2
	Al menos uno en origen	32,8	5,6	17,5	0
	Total	26,4	6,6	12,7	3,2
Mujeres	Todos en España	16,7	5,3	18,6	*
	Al menos uno en origen	41,2	12,7	15,1	*
	Total	29,3	7,1	17,6	*

* no se calculó debido al escaso número de casos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI 2007.

Reflexiones finales sobre cada colectivo

Desde los últimos años de la década de 1990 y hasta la actualidad se produjeron cambios notorios en los patrones de emigración extra-regional de los sudamericanos. No solamente se acelera su ritmo de crecimiento, sino que emergen destinos alternativos a los Estados Unidos, particularmente España, que se constituye como un fuerte polo de atracción.

La llegada de nuevos flujos de latinoamericanos a España se da en un contexto inmigratorio caracterizado por la aceleración, la diversificación de los orígenes y el aumento de la situación de irregularidad de su residencia. Los sudamericanos fueron uno de los grupos que más contribuyeron a este incremento notable; como resultado, actualmente constituyen la tercera parte del total de inmigrantes en España.

Teniendo en cuenta que la migración es el resultado de una serie de estrategias adoptadas por los migrantes, las cuales se vinculan tanto al origen como al destino, el presente trabajo se planteó responder a una serie de interrogantes, tanto referidos a los factores que propulsaron la emigración desde los principales países emisores, como sobre el propio proceso migratorio y los procesos de incorporación y participación de los inmigrantes sudamericanos en España.

En los procesos migratorios desde Sudamérica a España existen tanto regularidades como marcadas diferencias de acuerdo al origen. Entre los factores comunes en primer lugar se destaca la gran atracción ejercida por dicho país a partir de sus elevadas tasas de crecimiento económico, una abundante demanda de mano de obra y cierta facilidad de entrada. En segundo lugar, en la mayoría de los países de origen es posible distinguir puntuales procesos de deterioro económico, político y social que propulsaron la emigración. Por otra parte, para cada colectivo existen factores específicos referidos a su propia situación así como a su vínculo histórico con España que moldea el propio proceso migratorio y la forma de participación de los inmigrantes en la sociedad española. Prueba inicial de ello es que si bien la llegada masiva de sudamericanos a España se da en un período acotado, existen diferencias nacionales importantes en los tiempos y ritmos de la emigración. Argentinos, uruguayos y peruanos llegan más tempranamente, luego colombianos y ecuatorianos y más tarde bolivianos y paraguayos.

Estos ritmos fueron signados por particulares circunstancias político-económicas en los países de origen, el acceso diferencial a la ciudadanía española, la evolución de las regulaciones migratorias (particularmente los momentos en los que se comienza a exigir el visado) y la particular operatoria de las redes sociales migratorias.

A modo de recapitulación consideramos conveniente culminar con las particularidades más salientes de cada colectivo migratorio analizado⁴¹, resumiendo sus principales características:

1. Argentinos

Existe una larga historia migratoria entre Argentina y España que le da un cariz particular a la llegada de argentinos a dicho país. El reciente arribo de argentinos se da en el contexto de una de las peores crisis económicas, sociales y políticas de la historia argentina, cuando eclosiona el modelo de economía neoliberal que rigió los destinos del país por más de una década y que tuvo pésimas consecuencias en los niveles de bienestar de la sociedad. Esta migración reciente, si bien más diversificada en términos de origen socioeconómica que la previa emigración argentina, presenta algunos rasgos distintivos en comparación con los otros grupos. Junto con uruguayos, una proporción elevada llegó con anterioridad a la oleada de migración masiva de los últimos años y, muchos de estos inmigrantes han logrado acceder a la ciudadanía española o europea. Los inmigrantes argentinos se caracterizan por otros dos rasgos salientes: sus elevados perfiles educativos y ocupacionales previos a la migración y su forma de llegada, en familia, y no de manera independiente como la mayoría de los otros colectivos. Su carácter familiar y su perfil de calificación más elevado (que hace que los servicios domésticos y de cuidado atraigan a una baja porción de mujeres) tienen como resultado que la proporción de varones y mujeres en este colectivo migratorio sea, a diferencia de los otros, relativamente similar. Asimismo, prácticamente la totalidad de padres y madres de menores, los tienen con ellos residiendo en España.

En cuanto a la incorporación en el mercado de trabajo, los argentinos y argentinas tienen una propensión a participar en el mercado de trabajo que no difiere de manera significativa de los otros grupos latinoamericanos. Sin embargo, sí presentan particularidades en las ocupaciones que desempeñan: son quienes tienen la más elevada presencia en ocupaciones profesionales y técnicas y menores porcentajes de trabajadores no calificados. Asimismo, el porcentaje de asalariados temporales es algo más bajo que el de otros grupos, como peruanos y uruguayos, y considerablemente menor al de los colombianos, ecuatorianos y bolivianos. El hecho de que tanto varones como mujeres accedan a un espectro ocupacional más amplio y con mayor estabilidad se traduce en sus ingresos promedios, los cuales son los más elevados de todos los grupos aquí analizados (aunque con brechas significativas entre varones y mujeres). En resumen, tanto por su situación familiar, laboral y de ingresos como habitacional es el colectivo que presenta el menor grado de vulnerabilidad.

41- Se recuerda que el análisis en profundidad sobre las características del proceso migratorio y sobre la integración a España fue realizada en base a datos de la ENI 2007 para los argentinos, bolivianos, colombianos, ecuatorianos, peruanos y uruguayos.

Argentinos

En base a datos de los padrones municipales		En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes	
Stock de argentinos en España en 2009	295,401	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	4.8	% que no completó el secundario	31.2
% en el conjunto de inmigrantes en España (2009)	4.6	% que completó el terciario o universitario	31.2
% entre sudamericanos en España (2009)	14.0	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	48.3	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	70.9
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	33.8	Tasa de actividad de varones	88.8
		Tasa de desocupación mujeres	15.5
		Tasa de desocupación varones	5.9
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	42.1
% que llegó a partir del 2000	65.8	Servicio doméstico y cuidado de personas	19.7
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	4.2
% que tiene ciudadanía española o europea	49.4	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hotel	13.2
% que no tiene papeles	9.6	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	48.5
% de trabajadores no calificados	8.0	Trabajadores manuales calificados	35.1
% de técnicos y profesionales	38.1	Trabajadores manuales no calificados	5.0
Situación familiar previa a la llegada a España		Ingresos	
% con hijos y/o cónyuge	56.0	Promedio ingresos totales Mujeres	976
Situación familiar hoy		Promedio ingresos horarios Mujeres	6.6
% que tienen hijos menores de 15 años	39.6	Promedio ingresos totales Varones	1447
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	8.0	Promedio ingresos horarios Varones	8.3
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Intenciones de retorno	
% 25-44	53.5	% que planea retornar a su país	6.0
% Mayores de 44	34.8		

2. Bolivianos

De los colectivos analizados en este trabajo, el boliviano es el que presenta el mayor grado de vulnerabilidad social y económica. Son quienes comenzaron a ingresar a España más recientemente, incorporándola a su repertorio migratorio junto a los otros destinos tradicionales como Argentina y los Estados Unidos. Arribaron en contingentes numerosos a partir de 2004 y, muy pocos años después, en el 2007, España comenzó a ponerles barreras y restringir su entrada mediante la exigencia de visas.

Si bien en términos educativos se trata de una migración selectiva en relación al conjunto de la población boliviana, esta situación no necesariamente se traduce en sus modos de integración y participación en la sociedad española. Los bolivianos son quienes al momento de la encuesta en el año 2007 presentan la mayor proporción de personas en situación migratoria irregular (es decir, no tienen

ningún tipo de permiso de residencia). Comparten otros rasgos de vulnerabilidad, como por ejemplo, la incidencia de familias divididas. Es el grupo con el más elevado porcentaje de padres y madres a larga distancia, situación indicativa de la dificultad que tienen para reunificar a sus familias en España.

La fuerte presencia femenina y su elevadísima concentración en servicios domésticos y actividades de cuidado son indicativas de una demanda laboral significativa de este tipo de trabajadoras por parte de la sociedad receptora. Algo similar ocurre con los varones y el sector de la construcción, particularmente unos años antes de la actual crisis, cuando la demanda de trabajadores inmigrantes en estas actividades era muy elevada. En efecto, con cierta independencia de sus calificaciones previas, estos dos nichos de actividad concentran una elevada proporción de la mano de obra boliviana.

Bolivianos

En base a datos de los padrones municipales		En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes	
Stock de bolivianos en España en 2009	229,375	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	88.9	% que no completó el secundario	37.8
% en el conjunto de inmigrantes en España (2009)	3.5	% que completo el terciario o universitario	14.7
% entre sudamericanos en España (2009)	11.0	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	56.6	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	88.3
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	2.6	Tasa de actividad de varones	95.5
		Tasa de desocupación mujeres	10.7
		Tasa de desocupación varones	10.6
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	87.9
% que llegó a partir del 2000	96.0	Servicio doméstico y cuidado de personas	74.7
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	7.1
% que tiene ciudadanía española o europea	5.6	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hotel	13.2
% que no tiene papeles	56.3	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	80.9
% de trabajadores no calificados	14.6	Trabajadores manuales calificados	52.1
% de técnicos y profesionales	22.3	Trabajadores manuales no calificados	28.8
Situación familiar previa a la llegada a España		Ingresos	
% con hijos y/o cónyuge	67.5	Promedio ingresos totales Mujeres	680
Situación familiar hoy		Promedio ingresos horarios Mujeres	4.3
% que tienen hijos menores de 15 años	60.7	Promedio ingresos totales Varones	983
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	53.4	Promedio ingresos horarios Varones	5.1
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Intenciones de retorno	
% 25-44	62.1	% que planea retornar a su país	23.4
% Mayores de 44	10.0		

Respecto a sus condiciones laborales, prácticamente seis de cada diez trabajadores asalariados tienen un trabajo temporario, lo que define un alto

grado de precariedad. Esta situación tiene su cruda expresión en los ingresos: es el colectivo que percibe los ingresos promedios más bajos, siendo la situación bastante peor aún para las mujeres. Asimismo, son quienes tienen el más bajo acceso a la vivienda (ya sea propia o alquilada).

En síntesis, su elevado nivel de vulnerabilidad y precariedad permite especular sobre un pronunciado deterioro de su situación en la actualidad, luego de la crisis económica en España.

3. Colombianos

Los inmigrantes colombianos constituyen el segundo grupo numéricamente más importante de sudamericanos en España. Su crecimiento fue muy pronunciado al iniciarse el nuevo milenio, alcanzando en el año 2009 a 358.762 personas. La llegada de colombianos a España coincide con un aumento en la propensión emigratoria de dicho país. Los flujos no sólo se incrementan sino que también se diversifican. Efectivamente, son los que muestran la situación más heterogénea en cuanto a sus orígenes ocupacionales.

Más de un tercio de los colombianos en España no han completado su escolaridad secundaria y la proporción de quienes han completado el nivel terciario o universitario es del 17 por ciento. Tanto respecto a sus orígenes socioeconómicos como a su inserción en España, los colombianos se encuentran en una posición intermedia respecto a la de los otros grupos.

Si bien inicialmente la presencia femenina era sumamente elevada (casi el 65% de los inmigrantes), para el año 2009 disminuye al 56,5 por ciento, posiblemente como consecuencia de la operatoria de redes sociales migratorias. Algo menos del 20 por ciento cuenta con la ciudadanía española, pero es muy bajo el porcentaje de personas que se encuentran “sin papeles”.

Una proporción elevada de varones y mujeres han llegado a España teniendo responsabilidades familiares. Hoy en día tres de cada diez padres o madres de niños pequeños no han logrado reunificar a sus hijos en España.

Este colectivo es el que presenta las más elevadas tasas de desocupación, tanto entre varones como entre mujeres. En el mercado de trabajo en España se concentran en un puñado de ocupaciones, aunque su segregación es inferior a la de otros colectivos, como los bolivianos y ecuatorianos. Casi la mitad de los asalariados colombianos poseen contratos de trabajo de duración temporal.

Colombianos

En base a datos de los padrones municipales		En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes	
Stock de colombianos en España en 2009	358.762	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	20.0	% que no completó el secundario	34.6
% en el conjunto de Inmigrantes en España (2009)	5.4	% que completo el terciario o universitario	16.9
% entre sudamericanos en España (2009)	17.0	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	56.5	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	82.5
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	17.4	Tasa de actividad de varones	88.0
		Tasa de desocupación mujeres	14.2
		Tasa de desocupación varones	13.2
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	49.2
% que llegó a partir del 2000	73.4	Servicio doméstico y cuidado de personas	32.7
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	13.5
% que tiene ciudadanía española o europea	18.5	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hotel	13.2
% que no tiene papeles	8.4	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	59.8
% de trabajadores no calificados	13.3	Trabajadores manuales calificados	40.8
% de técnicos y profesionales	21.9	Trabajadores manuales no calificados	19.0
Situación familiar previa a la llegada a España		Ingresos	
% con hijos y/o cónyuge	58.6	Promedio ingresos totales Mujeres	817
Situación familiar hoy		Promedio ingresos horarios Mujeres	5.1
% que tienen hijos menores de 15 años	47.6	Promedio ingresos totales Varones	1192
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	31.0	Promedio Ingresos horarios Varones	6.4
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Intenciones de retorno	
% 25-44	61.7	% que planea retornar a su país	6.9
% Mayores de 44	22.4		

4. Ecuatorianos

A partir del inicio del milenio se produce un aumento extraordinario de la cantidad de ecuatorianos que se dirigieron a España, convirtiendo a este país en su destino privilegiado, cuando antes era Estados Unidos. Así, los ecuatorianos de ambos sexos se destacan por su número y por su impresionante aumento, particularmente entre 2000 y 2004, año en que se les comienza a exigir el visado para entrar a España. Como corolario son ellos el grupo de sudamericanos con mayor presencia en España, alcanzando cerca de 480.000 personas en 2009 cuando en 1998 eran un mínimo de 5.300. Las mujeres superaron a los hombres a lo largo del período, aunque tuvieron su máxima representación durante los primeros años para luego estabilizarse y continuar siendo mayoría. La relación entre sexos de este colectivo revela que una parte significativa de ellas fueron

pioneras del proceso migratorio, aunque tenía hijos y/o cónyuge en el país de origen, seguramente atraídas por la generosa demanda de servicio doméstico en España y, que más tarde, tuvieron la oportunidad de reunificarse con su familia, como también lo refuerza el hecho de que la mayoría tiene permiso de residencia y son muy pocos, tanto mujeres como varones, los que están en situación migratoria irregular. Esta hipótesis también es consistente con la circunstancia de que alrededor de un tercio de los padres y madres ecuatorianos tiene algún hijo todavía en el país de origen, proporción muy inferior a la de los bolivianos y similar a la que denotan colombianos y peruanos.

Un rasgo desfavorable para los ecuatorianos que podría limitar sus posibilidades de insertarse adecuadamente en el mercado laboral es su bajo perfil educativo: casi uno de cada dos no ha logrado completar el segundo ciclo del secundario y las desventajas se agudizan entre los varones.

No obstante, tanto mujeres como varones denotan altas tasas de participación económica, acentuándose las diferencias de género al observar la desocupación: mientras ellos están en una posición intermedia -con tasas inferiores a las de bolivianos, colombianos y peruanos- la proporción de ellas que no logra conseguir empleo duplica a la de los varones y se sitúa entre las más altas, superando holgadamente a la correspondiente a las mujeres de Bolivia y Perú.

La concentración de los varones en ocupaciones manuales calificadas es la más alta entre los colectivos masculinos bajo estudio, casi 6 de cada 10 hombres desempeñan ese tipo de trabajo principalmente en la construcción y, en segundo lugar pero lejos, en trabajos no calificados, también en la construcción y como peones agrícolas. Hay que destacar que los ecuatorianos, tanto varones como mujeres, son los únicos que tienen una cuota baja en el agro, característica que no presenta ninguno del resto de los colectivos.

Las mujeres, al igual que sus pares andinas, encuentran la puerta de entrada y el principal nicho laboral en el servicio doméstico y, en segundo lugar, se colocan en otros trabajos no calificados como la limpieza de oficinas y hoteles o en ocupaciones vinculadas al turismo y a los restaurantes, lo que podría interpretarse como un leve ascenso ocupacional que quizá lograron después de un transcurrido un tiempo. Con todo, hay que señalar que casi la mitad de los dos sexos tiene trabajos eventuales y percibe ingresos bajos, lo que los coloca en la peor situación después de los bolivianos, lo que se acentúa para las mujeres.

Sus condiciones educacionales, laborales y de vivienda requieren la atención sobre este contingente ya que se encuentra entre los de mayor riesgo por su vulnerabilidad, después de los nacidos en Bolivia.

Ecuatorianos

<u>En base a datos de los padrones municipales</u>		<u>En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes</u>	
Stock de ecuatorianos en España en 2009	479,117	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	89.8	% que no completó el secundario	47.6
% en el conjunto de inmigrantes en España (2009)	7.4	% que completo el terciario o universitario	10.3
% entre sudamericanos en España (2009)	24.0	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	51.4	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	83.4
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	14.6	Tasa de actividad de varones	89.9
		Tasa de desocupación mujeres	14.7
		Tasa de desocupación varones	8.8
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	64.5
% que llegó a partir del 2000	76.9	Servicio doméstico y cuidado de personas	36.4
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	14.9
% que tiene ciudadanía española o europea	9.9	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hote	13.2
% que no tiene papeles	5.9	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	83.7
% de trabajadores no calificados	16.9	Trabajadores manuales calificados	55.6
% de técnicos y profesionales	16.5	Trabajadores manuales no calificados	28.1
Situación familiar previa a la llegada a España		Ingresos	
% con hijos y/o cónyuge	63.1	Promedio ingresos totales Mujeres	788
Situación familiar hoy		Promedio ingresos horarios Mujeres	4.9
% que tienen hijos menores de 15 años	61.0	Promedio ingresos totales Varones	1121
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	32.7	Promedio Ingresos horarios Varones	5.7
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Intenciones de retorno	
% 25-44	66.8	% que planea retornar a su país	13.8
% Mayores de 44	12.0		

5. Peruanos

La migración peruana hacia España, al igual que la argentina y la uruguaya, tiene más antigüedad que en los demás grupos ya que una tercera parte de estos inmigrantes llegaron antes del año 2000 y su evolución muestra una tendencia levemente ascendente sin sobresaltos, lo que provoca que actualmente sean la quinta nacionalidad entre los sudamericanos. La presencia femenina fue muy marcada hasta 2005 para estabilizarse después. Una pequeña proporción de ellas (16%) tiene todavía hijos menores en su país de origen, lo que contrasta marcadamente con la cuota masculina en igual situación (48%), reflejando el esfuerzo de estas mujeres para llevar a sus hijos a España.

Junto con los argentinos denotan los mejores alcances en relación al nivel de educación: tres de cada diez tienen estudios universitarios o superiores completos y si a esto se agregan los que terminaron el nivel secundario resulta que alrededor del 70 por ciento tiene un capital educativo que les permitiría desempeñar ocupaciones técnicas o al menos calificadas. Asimismo, una proporción significativa -similar a la de los más educados- había trabajado en su país de origen como profesional o técnico.

Sin embargo, estas ventajas respecto a los demás colectivos y el hecho de que la mayoría tiene un status legal no se reflejan en la calidad de su inserción ocupacional en España, aunque tanto mujeres como varones accedan al empleo con más facilidad que el resto del grupo andino, ya que sus tasas de desocupación son menores y no muestran diferencias de género.

En efecto, la proporción que accede a ocupaciones profesionales o técnicas, tanto entre varones como entre mujeres, es muy inferior a la que logran los argentinos de cada sexo y aún los uruguayos que, como se vio anteriormente, tienen un perfil educativo más desfavorable. Lo mismo ocurre con las mujeres en el otro extremo de la escala ocupacional: ellas se concentran en el servicio doméstico y cuidado de personas con mayor fuerza que las colombianas, ecuatorianas y uruguayas. Lo mismo sucede con los varones peruanos respecto a su mayor convergencia como trabajadores manuales calificados -con cuotas similares en la construcción y en otras industrias- que los tres orígenes anteriormente señalados. De todas maneras, tanto varones como mujeres logran una mayor diversificación ocupacional. Una parte significativa de ellas se inserta como empleada administrativa y otra como trabajadora en servicios de restaurantes y hoteles; mientras que ellos también logran acceder a este último grupo ocupacional. Asimismo muestran ventajas relativas en la duración del empleo, ya que la mayoría de los dos sexos tiene empleos estables y en el nivel de ingresos totales y horarios, con una brecha algo menor que el resto respecto a los argentinos, grupo con mayores ingresos. Como sucede con los demás orígenes, también la brecha de género en los ingresos es marcadamente desfavorable para las mujeres.

En síntesis, se podría conjeturar que los peruanos están en una situación de vulnerabilidad intermedia entre la variada progresión que va de los bolivianos a los argentinos.

Peruanos

<u>En base a datos de los padrones municipales</u>		<u>En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes</u>	
Stock de peruanos en España en 2009	188,235	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	7.0	% que no completó el secundario	28.1
% en el conjunto de inmigrantes en España (2009)	2.9	% que completó el terciario o universitario	30.5
% entre sudamericanos en España (2009)	9.0	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	52.3	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	75.7
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	25.3	Tasa de actividad de varones	93.6
		Tasa de desocupación mujeres	9.3
		Tasa de desocupación varones	9.8
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
<u>En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes</u>		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	67.6
% que llegó a partir del 2000	66.5	Servicio doméstico y cuidado de personas	41.2
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	14.3
% que tiene ciudadanía española o europea	31.6	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hote	12.1
% que no tiene papeles	6.4	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	66.9
% de trabajadores no calificados	12.7	Trabajadores manuales calificados	39.8
% de técnicos y profesionales	30.2	Trabajadores manuales no calificados	15.6
Situación familiar previa a la llegada a España			11.5
% con hijos y/o cónyuge	57.0	Ingresos	
Situación familiar hoy		Promedio ingresos totales Mujeres	863
% que tienen hijos menores de 15 años	44.5	Promedio ingresos horarios Mujeres	5.5
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	33.8	Promedio ingresos totales Varones	1334
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Promedio Ingresos horarios Varones	6.9
% 25-44	59.8	Intenciones de retorno	
% Mayores de 44	26.8	% que planea retornar a su país	7.5

6. Uruguayos

La emigración de uruguayos viene de larga data y aunque la magnitud de los que se van es pequeña tiene un impacto relevante en la sociedad de origen, dado que se trata de un país con mucho menos población que el resto de los sudamericanos. Los uruguayos que se dirigieron a España actualmente superan a los que lo hicieron hacia Estados Unidos, seguramente por su posibilidad de obtener la ciudadanía española, heredada de sus ancestros. En comparación con los otros contingentes que residen en España, ellos han crecido a un ritmo moderado entre 1998 y 2009 y reducido su presencia entre los sudamericanos como consecuencia del impresionante aumento de bolivianos, colombianos y ecuatorianos. Algunos de sus rasgos distintivos, que comparten con los argentinos, son: una proporción significativa llegó con anterioridad a la oleada de migración masiva de los últimos años; gran parte ha accedido a la ciudadanía española o europea; entre ellos predomina la migración familiar y son muy pocos los que tienen algún hijo menor en Uruguay; además, las mujeres no son mayoría y hay bastante equilibrio entre los sexos.

Llama la atención el limitado perfil educativo de estos inmigrantes: cuatro de cada diez no superó el primer ciclo del nivel secundario y sólo un 17 por ciento, completó la educación superior o universitaria. En ese sentido, comparten cuotas similares con baja educación con los ecuatorianos y, cuotas del nivel más alto con bolivianos y colombianos. No obstante, tanto las mujeres como los varones que trabajan denotan un espectro sectorial y ocupacional más amplio que estos tres orígenes.

Los varones, al igual que el resto de sudamericanos, se insertan principalmente como obreros calificados, en segundo lugar en servicios de hoteles y restaurantes y también logran una cuota como Técnicos y profesionales de apoyo. Las mujeres tienen su nicho de absorción en el servicio doméstico y cuidado de personas aunque, excepto en relación a las argentinas, su grado de concentración en estas ocupaciones es menor al de sus otras semejantes sudamericanas. Esto es gracias a que también trabajan con cuotas significativas en servicios de restaurantes y hoteles, principalmente como dependientes y vendedoras.

El porcentaje que tiene empleos precarios, sin estabilidad, llega casi al 50 por ciento entre las mujeres y es mucho más bajo entre los hombres. También presentan condiciones intermedias respecto a los ingresos: se sitúan después de argentinos y peruanos, pero a diferencia de ellos muestran una mayor equidad de género, lo que los destaca del resto. Por su parte, los indicadores de vulnerabilidad sugieren que no están expuestos a compromisos riesgosos respecto a la vivienda. Así, se sitúan, junto con los peruanos en niveles medios de vulnerabilidad.

Uruguayos

<u>En base a datos de los padrones municipales</u>		<u>En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes</u>	
Stock de uruguayos en España en 2009	89,540	Perfiles educativos	
Crecimiento, cociente 2009/1998	5.7	% que no completó el secundario	42.8
% en el conjunto de inmigrantes en España (2009)	1.4	% que completo el terciario o universitario	19.6
% entre sudamericanos en España (2009)	4.3	Mercado de trabajo: actividad y desocupación	
% de mujeres (2009)	48.9	Tasa de actividad de mujeres (16 a 64 años)	77.1
% de inmigrantes con ciudadanía Española (2009)	30.5	Tasa de actividad de varones	92.2
		Tasa de desocupación mujeres	15.5
		Tasa de desocupación varones	6.3
		Grado de segmentación en el mercado de trabajo	
En base a la Encuesta Nacional de Inmigrantes		Mujeres	
Año de llegada		En tres ocupaciones	61.1
% que llegó a partir del 2000	72.5	Servicio doméstico y cuidado de personas	36.1
Status migratorio		Limpieza de oficinas, hoteles y otros	13.2
% que tiene ciudadanía española o europea	43.1	Trabajadoras en servicios de restaurantes y hote	11.8
% que no tiene papeles	10.0	Varones	
Situación laboral previa a la llegada a España		En dos ocupaciones	64.8
% de trabajadores no calificados	11.3	Trabajadores manuales calificados	31.3
% de técnicos y profesionales	19.7	Trabajadores manuales no calificados	19.6
Situación familiar previa a la llegada a España			13.9
% con hijos y/o cónyuge	61.2	Ingresos	
Situación familiar hoy		Promedio ingresos totales Mujeres	860
% que tienen hijos menores de 15 años	34.8	Promedio ingresos horarios Mujeres	5.7
% que tiene al menos un hijo/a pequeño en origen	5.0	Promedio ingresos totales Varones	1186
Perfiles etarios (población de 16 años y más)		Promedio ingresos horarios Varones	6.4
% 25-44	49.8	Intenciones de retorno	
% Mayores de 44	32.3	% que planea retornar a su país	3.1

Referencias Bibliográficas

- Abusada Salah, R. y Pastor Vargas, C.
2008 *Migración en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- ACOBE
2007 *Situación general de los bolivianos en España. Un análisis cualitativo para obtener el perfil del colectivo boliviano con relación a las características del proceso migratorio*. <http://acobe.org/doc/Situacion%20Bolivianos.pdf>
- Aja, Eliseo
2006 “La evolución de la normativa sobre inmigración” en Veinte Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *Veinte años de inmigración en España: Perspectivas jurídica y Sociológica 1985-2004*. Editorial Fundación CIDOB, Barcelona.
- Altamirano, T.
2006 “Remesas y nueva “fuga de cerebros” impactos transnacionales”. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- American Community Survey, ACS.
2009 U. S. Census Bureau, sitio Web: www.census.gov
- Cachón Rodríguez, Lorenzo
2009 “Mercados de trabajo: migraciones y discriminación” en Cachón Rodríguez, Lorenzo, *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Colección Autores, Textos y Temas Ciencias Sociales. Editorial Anthropos. España.
- Cacopardo, Cristina, Maguid, Alicia y Martínez Rosana
2007 “La emigración de argentinos a España desde una perspectiva comparada” en *Papeles de Población No.51 México*.
- Calvelo, Laura
2008 *La emigración de argentinos entre 1960 y 2002*. Tesis de Maestría de la Maestría en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján. Argentina.
- Camacho, Gloria y Katty, Hernández
2005 *Cambió mi vida. Migración femenina, percepciones e impactos*. Quito: UNIFEM, CEPLAES.

- Camacho Z, Gloria y Hernández B. Katty
 2009 “Introducción” en Gloria Camacho Zambrano y Katty Hernández Basante (Editoras) *Miradas transnacionales. Visiones de la migración ecuatoriana desde España y Ecuador*. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales – CEPLAES.
- Cárdenas, Mauricio y Mejía Carolina
 2006 Migraciones Internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?, Working Papers Series -Documentos de Trabajo, Septiembre- No. 30 Estudio preparado para la CEPAL.
- Castells, Manuel
 1996 “The rise of the network society” en *The information Age Economy, Society and Culture*. Vol II. Blackwell.
- CEPAL
 2001 Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa. Alfaomega. Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE
 2006 Migración Internacional. América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico, CEPAL - Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Cerrutti, Marcela y Maguid Alicia
 2010 Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración de sudamericanos a España. CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 163, Santiago de Chile.
- Domingo, A.
 2002 “Reflexiones demográficas sobre la inmigración internacional en los países del sur de la Unión Europea”, Actas 3º Congreso Inmigración en España, Vol. I, Granada.
- 2003 “Reinventando España. Migración Internacional estrenando el siglo XXI”. *Papers de Demografia* No 219. Centre d’ Estudis Demogràfics.
- 2005 “Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión”, *Papers de Demografia*, 264. Centre d’ Estudis Demogràfics.
- Domingo, A. y Houle, R.
 2005 “Situación laboral de la población extranjera censada en España”. *Papers de Demografia* No 266. Centre d’ Estudis Demogràfics.

- García Ballesteros, Aurora, Jiménez Basco, Beatriz y Redondo González, Angela
 2009 “La inmigración latinoamericana en España en el siglo XXI” en Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM. Número 70 México.
- Guarnizo, Luis Eduardo
 2004 “La migración transnacional colombiana: implicaciones teóricas y prácticas”. Memorias del seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de sociedades transnacionales, junio 18 y 19 de 2003.
- Herrera, G.
 2005 “Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales de cuidado”, in Herrera, G., Carrillo, M. C. y Torres, A. (Eds.), *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Flacso, Quito.
- Herrera, Gioconda et.al., eds.
 2005 *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO-Ecuador/Plan Migración Comunicación y Desarrollo.
- Hinojosa Gordonava, Alfonso
 2008 “España en el itinerario de Bolivia. Migración transnacional, género y familia en Cochabamba” en Susana Novick (Comp.) *Las Migraciones en América Latina*. Buenos Ares: Catálogos.
- 2009 *Buscando la vida. Familias bolivianas transnacionales en España*. La Paz: CLACSO-PIEB.
- 2010 “Procesos migratorios transnacionales en Bolivia y Cochabamba. Estado de situación” *Cuaderno de Reflexión*. Universidad de Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios – CESU.
- INSTRAW
 2007 *Género y remesas. Migración Colombiana del AMCO a España*. Nuevas Ediciones: Colombia.
- Izquierdo Escribano, López de Lera y Martínez Buján
 2002 “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, Actas 3º Congreso Inmigración en España, vol.2, Granada.
- Lacuesta, Aitor y Puente, Sergio
 2010 El efecto del ciclo económico en las entradas y de inmigrantes en

España salidas. Banco de España. Documentos de Trabajo N.º 1016. Madrid.

López Sala, Ana María

2007 “La política española de inmigración en las últimas dos décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración” en *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*. Fundación Pedro García Cabrera, España.

Macadar, Daniel y Pellegrino, Adela

2009 Informe Temático. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo Migración. UNPPA, UNDP e INE. Montevideo.

Maguid, Alicia y Cerrutti, Marcela

2010 “Emigrantes sudamericanos en España: contextos de origen y diversidad socioeconómica” en CD Rom. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), La Habana, Cuba.

Maguid, Alicia y Martínez, Rosana

2009 “Patrones emergentes de la emigración de sudamericanos: el caso de los argentinos en Estados Unidos y en España” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Años 22/23. No. 66. Buenos Aires.

Maguid, Alicia y Arruñada, Verónica

2006 “El impacto de la crisis en la inmigración limítrofes y del Perú hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires” en *Revista Estudios del Trabajo* No 30. julio-diciembre 2005. Buenos Aires.

Maguid, Alicia

2008 “Política migratorias y fronteras socioeconómicas en el Cono Sur” en *Migración sin fronteras. Ensayos sobre la libre circulación de las personas*.

Malone, N. y otros

2003 *The Foreign Born Population 2000*. U.S. Census Bureau. December 2003.

Mármora, Lelio

2002 “Cuando emigrar se convierte en una cuestión cultural” en *Diario* Página 12 del 25 de enero de 2002. Buenos Aires.

Martínez Pizarro, Jorge

2003 *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Serie Población y Desarrollo 44. CEPAL/CELADE/FNUAP.

- Massey y otros
1993 "Theories of international migration: Review and appraisal", en *Population and Development Review*. Páginas 431-4666. Vol. 19. No.3. Population Council. New York.
- Merino Hernando, María Asunción
2002 "Políticas de pertenencia y relaciones coloniales: la inmigración peruana a España" en *Anuario de Estudios Americanos* Vol 59, No.2. p. 589-608.
- Mezzadra, Sandro
2005 *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Editorial Tinta Limón. España.
- Moulier-Boutang, Yann
2002 "L'avenir des migrations vers l'Europe: changer de système migratoire et de paradigma" en Bribosia, E y Rea, A. (editores) *Les nouvelles migrations. Un enjeu européen*. Bruselas.
- OIM, DIGEI, DIGEMIN
2008 *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos: 1990-2007*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones
- Pécoud, A y Guchteneire, P. (Dirección de la publicación).
Colección de Estudios en Ciencias Sociales. UNESCO, París, Francia. 2008. Pág. 341-364.
- Pellegrino, Adela
1995 "La propensión de jeunes à émigrer: le cas de l'Uruguay" en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 11, No. 2, Université de Poitiers/MIGRINTER C.N.R.S, Poitiers, France.
- Pellegrino, Adela y Vigorito, Andera
2007 "El acceso a redes de apoyo y la emigración reciente desde Uruguay" en IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA). Tandil. Buenos Aires.
- Piore, Michael
1983 *Birds of passage. Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press. Cambridge.
- PRIE, Proyecto Regional de Indicadores Educativos
2007 *Panorama educativo de las Américas*. Santiago, Chile, UNESCO-OREALC.

- Ramírez, Franklin y Jacques Ramírez
2005 “La estampida migratoria ecuatoriana”. En Solfrini, Giuseppe, ed. (2005). *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador. Características de la nueva ola migratoria. Volumen I*. Quito: ALISEI.
- Reher, D. y Sanchez Alonso, B.
2009 “Argentina y España: siglo y medio de intercambios migratorios” en D. Reher y M. Requena (eds.) *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- Reher, D. y Requena, M.
2009 “Introducción: el impacto de la inmigración en la sociedad española” en D. Reher y M. Requena (eds.) *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- Reher, D.; Requena, M. y Rosero-Bixby, L.
2009 “Ecuatorianos en España” en D. Reher y M. Requena (eds.) *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- Requena, M. y Reher, D.
2009 “La reciente experiencia inmigratoria en España en D. Reher David y M. Requena (eds.) *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Alianza Editorial. Madrid.
- Román Arnéz Olivia
(2009) “Migración y ciudadanía en Bolivia en el contexto latinoamericano. Un estado de la cuestión” en Cuadernos de Reflexión, Centro de Estudios Superiores Uniersitarios CESU, Cochabamba, Bolivia.
- Sassen, Saskia
1993 *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio de la corriente internacional de la inversión y del trabajo*. MTAS, Madrid.
- Villa, M y Martínez Pizarro, J
2001 “El mapa migratorio internacional en América Latina y el Caribe: patrones, perfiles, repercusiones e incertidumbres”. *VII Jornadas de Nacional de Estudios de Población (AEPA)*.
- Wagner, Heike
2004 “Migrantes ecuatorianas en Madrid: Reconstruyendo identidades de género”. En *Migración ecuatoriana y violencia de género: relación múltiple de la migración ecuatoriana a España; Ecuador Debate No. 63*. Quito: CAAP. pp. 89-102.

2007 Migración ecuatoriana y violencia de género: relación múltiple de la migración ecuatoriana a España”, *Aportes Andino*, 20/2007. <http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=1338>

2008 “Maternidad transnacional: discursos, estereotipos, prácticas”. En Herrera, Gioconda y Jacques, Ramírez (Eds.). (2008). *Migraciones latinoamericanas y ciudadanía*. Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 325-340.

Zimmerman, M.; Litt, J. y Bose, C.

2006 *Global dimensions of Gender and Care Work*. Stanford University Press, Stanford.

Zlotnik, Hania

1992 “Empirical identification of international migration systems” en Mary Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (eds), *International Migration Systems: A Global Approach*. Oxford : Clarendon Press ; New York : Oxford University Press.

Anexo

Cuadro 1: Evolución del stock de sudamericanos por sexo⁽¹⁾.

	Estados Unidos			España		
	1990 (2)	2000	2009	1991 (2)	2001 (2)	2009
Población sudamericana	1.022.758	1.913.660	2.595.824	160.499	708.702	2.097.825
% de Mujeres	51,7	52,3	52,0	53,2	54,1	53,5
Incremento anual (%)	1990-2000	2000-2009		1991-2001	2001-2009 (3)	
	6,5	3,4		16,0	14,5	
Incremento total (%)	87,1	35,6		341,6	196,0	
Cociente	1,9	1,4		4,4	3,0	
Cociente Estados Unidos / España	1990	2000	2009			
	6,4	2,7	1,2			

(1) Comprende a todos los nacidos en países de América del Sur, excepto en Suriname y Guyana francesa por su escasa presencia.

(2) 1990/1991 y 2000/2001 con base en Censos de Población de Estados Unidos y de España respectivamente.

(3) Para Estados Unidos se calculó con base en datos de la American Community Survey 2009, US Census Bureau y, para España con base en el Padrón Municipal de Habitantes 2009, INE.

Fuente: CEPAL, Observatorio Demográfico N° 1: Migración Internacional, Abril de 2006; U.S. Census Bureau: Census 2000 Special tabulations y American Community Survey 2009.

INE: Censo de Población y Viviendas 1991 y 2001, Padrón Municipal de Habitantes 2009.

Cuadro 2: Evolución del stock de sudamericanos por país de nacimiento⁽¹⁾.

Estados Unidos	1990 (2)		% de mujeres	2000 (2)		% de mujeres	2009 (3)		% de mujeres	Incremento anual	
	Total	%		Total	%		Total	%		1990-2000	2000-2009
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%			
Total	1.022.758	100	51,7	1.913.660	100	52,3	2.595.824	100	52,0	6,5	3,4
Argentina	92.563	9,1	48,9	125.220	6,5	50,5	163.791	6,5	s/d	3,5	3,4
Bolivia	31.303	3,1	49,9	53.280	2,8	51,3	74.024	2,9	s/d	7,0	4,3
Brasil	82.489	8,1	s/d	212.430	11,1	53,8	359.149	13,5	s/d	15,8	7,7
Colombia	286.124	28,0	53,6	509.870	26,9	54,9	609.845	23,3	s/d	7,8	2,2
Chile	55.681	5,4	51,0	80.805	4,2	51,4	87.607	3,5	s/d	4,5	0,9
Ecuador	143.314	14,0	50,7	298.630	15,6	48,0	411.826	15,1	s/d	10,8	4,2
Guyana	120.698	11,8	52,7	211.190	11,0	53,6	245.596	9,8	s/d	7,5	1,8
Paraguay	6.057	0,6	50,7	11.980	0,6	51,9	s/d	s/d	s/d	9,8	
Perú	144.199	14,1	53,1	278.185	14,5	53,0	406.910	15,0	s/d	9,3	5,1
Uruguay	18.211	1,8	48,5	25.040	1,3	49,5	42.695	1,9	s/d	3,7	7,8
Venezuela	42.119	4,1	50,4	107.030	5,6	52,0	157.819	6,4	s/d	15,4	5,3
							Resto de sudamericanos (1):	36.562	2,0		

España	1991 (2)		% de mujeres	2001 (2)		% de mujeres	2009 (3)		% de mujeres	Incremento anual	
	Total	%		Total	%		Total	%		1991-2001	2001-2009
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%			
Total	160.499	100	53,3	708.702	100	54,1	2.097.508	100,0	53,6	16,0	14,5
Argentina	51.837	33,5	52,7	103.851	14,7	50,2	395.401	14,1	48,3	6,8	14,0
Bolivia	(*)	-	-	13.187	1,9	54,5	229.375	10,9	56,6	(*)	42,9
Brasil	13.673	8,5	55,8	33.207	4,7	63,1	153.685	7,3	59,3	9,3	21,1
Colombia	(*)	-	-	174.418	24,6	58,0	358.762	17,1	56,5	(*)	9,4
Chile	(*)	-	-	18.083	2,6	53,1	68.376	3,3	50,5	(*)	18,1
Ecuador	(*)	-	-	218.367	30,8	51,2	479.117	22,8	51,4	(*)	10,3
Guyana	(*)	-	-	51	0,0	60,8	s/d	s/d	s/d	(*)	
Paraguay	(*)	-	-	2.113	0,3	58,5	82.622	3,9	65,2	(*)	58,1
Perú	(*)	-	-	53.630	7,6	61,1	188.235	9,0	52,3	(*)	17,0
Uruguay	(*)	-	-	24.631	3,5	50,0	89.540	4,3	48,9	(*)	17,5
Venezuela	42.344	26,4	52,5	67.164	9,5	53,0	152.395	7,3	53,3	4,7	10,8
Resto sudamericanos:	50.645	53,5		(504.480)						(25,8)	

(1) Comprende a todos los nacidos en países de América del Sur, excepto en Suriname y Guyana francesa por su escasa presencia.

(2) 1990/1991 y 2000/2001 con base en Censos de Población de Estados Unidos y de España respectivamente.

(3) Para Estados Unidos se calculó con base en datos de la American Community Survey 2009, US Census Bureau y, para España con base en el Padrón Municipal de Habitantes 2009, INE.

Fuente: CEPAL, Observatorio Demográfico N° 1: Migración Internacional, Abril de 2006; U.S. Census Bureau: Census 2000 Special tabulations y American Community Survey 2009; INE: Censo de Población y Viviendas 1991 y 2001, Padrón Municipal de Habitantes 2009.

Cuadro 3. Inmigrantes sudamericanos por país de nacimiento. 1998-2009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacidos en sudamérica												
Argentina	61323	64020	70491	84872	118903	191653	226548	260386	271444	272985	290281	295401
Bolivia	2581	2847	3723	8422	15520	30556	54442	99492	140740	200749	240912	229375
Brasil	19180	20937	25037	31938	39474	47951	55014	73062	93396	113448	142149	153685
Chile	16984	17889	20086	24598	30768	38968	44167	52620	57864	60179	66874	68376
Colombia	17928	21622	35668	99942	205308	259400	264503	288190	286969	291676	330419	358762
Ecuador	5335	8354	21734	140631	259779	387565	470090	487239	456641	434673	458437	479117
Paraguay	1296	1365	1550	1863	2370	3669	7020	17721	30155	47874	68885	82622
Perú	26900	30560	37453	47304	59035	72894	88754	108026	123464	136958	162425	188235
Uruguay	15577	16172	17699	20407	27161	40524	55307	70310	76635	79842	87345	89540
Venezuela	46388	49539	54719	62335	71597	83516	100258	116173	124851	130630	144593	152395

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes 1998-2009, INE.

Cuadro 4: Porcentaje de mujeres por país de nacimiento. 1998-2009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inmigrantes sudamericanos	55,3	55,6	56,0	54,6	53,8	53,2	53,1	53,0	53,3	53,5	53,4	53,6
Argentina	52,4	52,1	51,7	50,7	49,4	48,4	48,4	48,3	48,2	48,2	48,2	48,3
Bolivia	53,9	54,3	55,5	54,9	54,3	54,2	55,4	55,5	56,4	56,4	56,1	56,6
Brasil	59,4	60,5	61,4	62,7	63,2	63,0	62,7	61,7	60,5	59,2	58,6	59,3
Chile	54,8	54,7	54,5	53,7	52,5	51,4	50,6	50,1	50,1	50,4	50,4	50,5
Colombia	64,0	64,9	64,7	60,0	57,8	57,3	57,3	57,0	57,1	57,0	56,5	56,5
Ecuador	58,7	58,3	56,1	50,9	50,8	51,3	51,7	51,6	51,6	51,7	51,4	51,4
Paraguay	60,2	60,4	60,0	61,1	61,0	60,5	60,1	62,8	65,5	65,7	64,8	65,2
Perú	58,8	59,3	59,8	60,0	58,9	57,6	56,0	55,1	54,2	53,6	52,8	52,3
Uruguay	51,4	51,2	51,1	50,4	49,6	48,4	48,4	48,5	48,6	48,7	48,8	48,9
Venezuela	52,8	53,0	52,9	53,1	53,1	53,0	52,8	53,0	53,1	53,2	53,2	53,3

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998-2009

Cuadro 5: Relación de feminidad por país de nacimiento 1998-2009

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inmigrantes sudamericanos	1,23	1,25	1,27	1,20	1,16	1,14	1,13	1,13	1,14	1,15	1,15	1,16
Argentina	1,10	1,09	1,07	1,03	0,98	0,94	0,94	0,93	0,93	0,93	0,93	0,94
Bolivia	1,17	1,19	1,25	1,22	1,19	1,19	1,24	1,25	1,29	1,29	1,28	1,30
Brasil	1,46	1,53	1,59	1,68	1,72	1,71	1,68	1,61	1,53	1,45	1,42	1,46
Chile	1,21	1,21	1,20	1,16	1,11	1,06	1,03	1,01	1,01	1,02	1,02	1,02
Colombia	1,78	1,85	1,84	1,50	1,37	1,34	1,34	1,33	1,33	1,33	1,30	1,30
Ecuador	1,42	1,40	1,28	1,04	1,03	1,05	1,07	1,06	1,07	1,07	1,06	1,06
Paraguay	1,51	1,53	1,50	1,57	1,56	1,53	1,51	1,69	1,90	1,91	1,84	1,87
Perú	1,43	1,45	1,49	1,50	1,43	1,36	1,27	1,23	1,18	1,16	1,12	1,10
Uruguay	1,06	1,05	1,04	1,02	0,98	0,94	0,94	0,94	0,95	0,95	0,95	0,96
Venezuela	1,12	1,13	1,12	1,13	1,13	1,13	1,12	1,13	1,13	1,14	1,14	1,14

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes 1998-2009

Cuadro 6: Inmigrantes sudamericanos en España clasificados por grupos de edad al momento de llegar, país de origen y sexo. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Edad al llegar a España	Sexo		Total
		Varón	Mujer	
Argentina	De 0 a 14 años	11,0	14,2	12,5
	De 15 a 24 años	20,1	19,9	20,0
	De 25 a 34 años	37,8	29,1	33,6
	De 35 a 59 años	26,2	32,1	29,1
	De 60 años y más	4,9	4,6	4,8
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	De 0 a 14 años	3,4	1,0	2,1
	De 15 a 24 años	29,7	40,9	35,8
	De 25 a 34 años	42,1	35,1	38,3
	De 35 a 59 años	23,6	22,3	22,9
	De 60 años y más	1,2	0,6	0,9
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	De 0 a 14 años	8,8	6,7	7,6
	De 15 a 24 años	27,9	26,4	27,0
	De 25 a 34 años	34,0	35,7	35,0
	De 35 a 59 años	28,5	29,4	29,1
	De 60 años y más	0,8	1,8	1,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	De 0 a 14 años	4,9	6,7	5,8
	De 15 a 24 años	42,0	40,6	41,3
	De 25 a 34 años	32,9	32,4	32,6
	De 35 a 59 años	19,3	19,9	19,6
	De 60 años y más	0,9	0,4	0,6
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	De 0 a 14 años	6,3	6,8	6,5
	De 15 a 24 años	27,0	18,7	23,1
	De 25 a 34 años	36,3	34,6	35,5
	De 35 a 59 años	25,6	38,0	31,4
	De 60 años y más	4,8	2,0	3,5
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	De 0 a 14 años	14,5	11,4	13,0
	De 15 a 24 años	24,4	19,3	21,9
	De 25 a 34 años	29,5	29,7	29,6
	De 35 a 59 años	28,9	34,9	31,9
	De 60 años y más	2,7	4,7	3,7
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007

Cuadro 7: Inmigrantes sudamericanos en España con experiencia laboral previa en país de origen clasificados por última categoría ocupacional antes de partir, país de origen y sexo. Colectivos seleccionados, 2007 (personas con al menos 18 años cuando llegaron a España).

País de nacimiento	Categoría ocupacional	Sexo		Total
		Varón	Mujer	
Argentina	Empleador	5,3	5,2	5,3
	Cuenta propia	15,5	15,1	15,3
	Asalariado	74,5	77,2	75,7
	Otra situación	4,7	2,5	3,7
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	Empleador	2,2	2,3	2,3
	Cuenta propia	27,2	16,7	21,6
	Asalariado	62,6	71,4	67,3
	Otra situación	8,0	9,6	8,8
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	Empleador	8,6	3,2	5,4
	Cuenta propia	18,0	12,4	14,7
	Asalariado	70,4	79,9	76,0
	Otra situación	3,0	4,5	3,8
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	Empleador	5,4	1,9	3,7
	Cuenta propia	18,2	16,9	17,6
	Asalariado	73,4	73,6	73,5
	Otra situación	3,0	7,6	5,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	Empleador	2,9	6,8	4,7
	Cuenta propia	13,8	14,2	14,0
	Asalariado	80,5	77,4	79,1
	Otra situación	2,7	1,6	2,2
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	Empleador	1,6	3,7	2,7
	Cuenta propia	15,8	14,7	15,3
	Asalariado	78,6	79,6	79,1
	Otra situación	3,9	2,0	2,9
	Total	100,0	100,0	100,0

Nota: categoría ocupacional y edad corresponden al momento de partir hacia España. La categoría ocupacional corresponde a la última ocupación antes de partir a España.

Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007

Cuadro 8: Inmigrantes sudamericanos en España con experiencia laboral previa en país de origen clasificados por última rama de actividad antes de partir, país de origen y sexo. Colectivos seleccionados, 2007 (personas con al menos 18 años cuando llegaron a España).

Rama de actividad	Argentina		Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Uruguay							
	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M						
Ind alimentaria y bebidas, textil y confección	5,4	4,4	5,0	2,2	7,0	4,8	4,6	10,5	8,1	6,5	11,7	9,0	7,2	3,2	5,3	3,7	15,2	9,6
Ind papel, química, metalúrgica y Construcción	13,0	5,8	9,7	12,8	6,0	9,2	8,6	5,4	6,7	10,9	4,6	7,8	17,2	5,4	11,6	16,4	6,6	11,4
Comercio al por mayor	4,3	3,9	4,1	7,3	5,0	6,1	8,6	4,9	6,4	10,5	5,2	8,0	5,6	3,2	4,5	6,1	4,8	5,4
Comercio al por menor	12,0	13,7	12,7	8,3	24,5	17,0	11,5	27,1	20,7	11,2	22,2	16,5	8,0	22,8	14,9	11,3	32,6	22,2
Hostelería y Restaurantes	8,8	8,4	8,6	3,2	7,7	5,6	6,1	10,3	8,6	3,9	10,4	7,0	8,7	9,7	9,2	13,1	5,6	9,2
Transporte y comunicaciones	8,2	2,6	5,7	15,4	7,3	11,0	15,7	3,4	8,5	14,5	4,6	9,7	15,0	5,4	10,5	15,1	1,2	8,0
Actividades financieras e inmobiliarias y servicios	12,4	18,3	15,0	9,4	10,0	9,7	9,7	12,2	11,2	6,4	8,7	7,5	8,4	8,1	8,2	5,7	5,6	5,6
Admisión, Pública, Educación, Salud y servicios sociales	11,8	30,4	20,2	9,9	16,2	13,3	11,3	14,8	13,4	3,5	13,5	8,4	14,9	28,9	21,5	9,3	12,7	11,1
Otras actividades sociales y de servicios comunitarios y personales	7,8	9,0	8,3	0,0	7,2	3,9	5,2	4,4	4,7	3,4	5,9	4,6	0,9	0,8	0,9	5,6	6,3	5,9
Actividades de los hogares	0,0	2,5	1,1	0,0	6,0	3,2	0,0	5,1	3,0	0,0	7,2	3,5	0,0	10,7	5,0	0,0	9,0	4,6
Organismos extraterritoriales	0,7	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: rama de actividad y edad corresponden al momento de partir hacia España. Personas que al momento de partir tenían al menos 18 años.
La rama de actividad corresponde a la última ocupación de las personas que trabajaron al menos alguna vez antes de partir a España.
Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007

Cuadro 9: Inmigrantes sudamericanos en España clasificados por su situación migratoria, sexo y país de origen. Colectivos seleccionados, 2007.

País de nacimiento	Situación migratoria	Sexo		Total
		Varón	Mujer	
Argentina	Tiene ciudadanía europea	50,8	48,0	49,4
	Tiene residencia*	37,5	44,6	40,9
	No tiene	11,7	7,4	9,6
	Total	100,0	100,0	100,0
Bolivia	Tiene ciudadanía europea	8,0	3,5	5,6
	Tiene residencia*	35,6	40,2	38,1
	No tiene	56,4	56,3	56,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Colombia	Tiene ciudadanía europea	15,1	20,8	18,5
	Tiene residencia*	75,2	71,8	73,2
	No tiene	9,7	7,4	8,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Ecuador	Tiene ciudadanía europea	8,7	10,9	9,9
	Tiene residencia*	86,1	82,5	84,2
	No tiene	5,2	6,6	5,9
	Total	100,0	100,0	100,0
Perú	Tiene ciudadanía europea	26,2	37,8	31,6
	Tiene residencia*	66,2	57,2	62,0
	No tiene	7,6	5,0	6,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Uruguay	Tiene ciudadanía europea	42,3	43,8	43,1
	Tiene residencia*	49,0	44,8	46,9
	No tiene	8,6	11,4	10,0
	Total	100,0	100,0	100,0

Nota: * "Tiene residencia" incluye: autorización de residencia permanente, temporal, tarjeta de residencia comunitaria, estatuto de refugiado, solicitante de asilo y tarjeta de estudiante.

Fuente: Elaboración propia en base a la ENI 2007

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN MIGRATORIA ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Ana Díaz Gil¹

Introducción

Este estudio tiene como propósito analizar la política migratoria del Estado Español hacia los flujos migratorios con origen en países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI.

La política migratoria diseñada e implementada por España en estos años ha estado profundamente marcada por las directrices y consensos políticos alcanzados a nivel de la Unión Europea (UE) y en el marco de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, por lo que son también objeto de mención específica los aspectos más destacados a estos niveles.

A este respecto, definiremos a los migrantes internacionales en el sentido adoptado por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como aquella población que ha cambiado alguna vez su país de residencia habitual por un periodo igual o superior a doce meses. Migrantes económicos internacionales serán entonces aquellas personas que, por motivos laborales (no considerando artistas profesionales, miembros del cuerpo diplomático, etc) han cambiado su lugar de residencia habitual por un periodo igual o superior al año.

Los flujos migratorios entre América Latina y Caribe (ALC) y España han sido permanentes desde el fin de la colonia y de importancia en las primeras décadas del siglo XX. Durante estas décadas, los movimientos migratorios entre los años 1920 y 1960 se caracterizaron por tener origen en España y destino varios países de Latinoamérica, entre ellos, Argentina, Venezuela, México o Chile. Esta tendencia empezó a cambiar en los años sesenta y tomó una importancia determinante

1- Ana Díaz Gil: Lic. en Derecho y en Ciencias Políticas por las Univ. de Sevilla y Carlos III de Madrid y Máster en Relaciones Internacionales por la Univ. de Bolonia. Completó su formación con especializaciones en estudios sobre la Unión Europea en la Univ. de la Sorbona y en Migración y codesarrollo en la Univ. Autónoma de Madrid. Trabajó como investigadora para organismos españoles e internacionales en el análisis del diseño e implementación de políticas para el desarrollo.

en el último cuarto del siglo XX. Desde ese momento y hasta la actualidad el flujo de entrada de nacionales latinoamericanos en España se ha mantenido constante y creciente; sin embargo los factores motores de estos movimientos han ido evolucionando.

Así, las migraciones con origen en países latinoamericanos y destino España realizados en el último cuarto del siglo XX y hasta inicio de la década de los noventa, se configuraban como la respuesta poblacional a una causante política, como eran los regímenes dictatoriales vigentes en Argentina, Chile, y Uruguay.

No será hasta el inicio de los años noventa cuando la razón económica pasa a convertirse en el elemento determinante de estas migraciones. La última década del siglo XX y la primera del XXI se caracteriza por un periodo de desaceleración económica en América Latina en contraste con el periodo de crecimiento económico de los decenios de posguerra, y coincide con un momento de auge económico en España.

Es en esta última década en la que se transforma el saldo migratorio neto de España. Recibiendo una media de 500.000 inmigrantes por año (un 23,5% de tasa media interanual de crecimiento del colectivo), pasa a convertirse en un receptor neto de flujos de inmigración y el principal país de destino de la migración en la Unión Europea, con un tercio de todos los nuevos llegados.

La llegada de cinco millones de trabajadores extranjeros a España desde el año 2000 y hasta el 2010, cuyo número alcanza hoy el 12% de la población nacional, constituye el mayor cambio social experimentado por este país. Si se compara con otras experiencias actuales o del pasado, ningún otro país europeo occidental ha vivido una inmigración laboral de ritmo e intensidad similares.

España se perfilaba así como uno de los principales países destino de la migración internacional y como un receptor creciente de los flujos latinoamericanos, el segundo país de destino después de Estados Unidos y el primero en la UE.

Si bien no se dispone de cifras indicativas armonizadas a nivel comunitario de los flujos con origen en Latinoamérica para todos los años del estudio, el número de residentes en España con nacionalidad de alguno de estos países pasó de 138.558 en 1999 a 1,7 millones en 2011 (2,1 millones, si se consideran aquellos que, habiendo nacido en algún país de Latinoamérica, tienen, y conservan esa nacionalidad y son además naturalizados españoles y residentes actualmente en España).

Mientras toda la última década del siglo XX había estado marcada por una clara preponderancia de los flujos con origen africano, magrebí y subsahariano en su mayoría, sobre los latinoamericanos, en el año 1999 se invertirá esta tendencia que se mantendrá durante toda la primera década del siglo XXI y periodo de

este estudio². A lo largo de esta década, el flujo de entrada de nacionales latinoamericanos ha sufrido un crecimiento absoluto exponencialmente mayor al de origen africano, y marginalmente muy superior a la media de flujos recibidos, superando también al de origen europeo no comunitario y/o asiático, convirtiéndose los nacionales de los países latinoamericanos en la comunidad más numerosa, en cuanto a flujo y en cuanto a stock de residentes, tal y como se puede colegir a partir de los datos arrojados por las oficinas estadísticas europea y española (Eurostat e INE).

De acuerdo a los datos provisionales del padrón de 1 de enero de 2011, la población residente en España es de 47,1 millones de habitantes. De este total, 41.420.152 tienen nacionalidad española y 5.730.667 son extranjeros, lo que representa el 12,2% del total de inscritos³.

Esta población es también la que ha sentido un impacto mayor de la actual crisis económica y financiera internacional que ha golpeado con especial dureza a España. De acuerdo a los datos provisionales recientemente publicados (abril 2011) los colectivos de origen latinoamericano son los que han sufrido un mayor impacto de la crisis económica. Atendiendo a las variaciones censales, los nacionales de países latinoamericanos han sufrido un descenso significativo del número de residentes en España frente a los residentes extranjeros originarios de otros países o regiones, como la Unión Europea o el Magreb. A partir de los últimos datos publicados del padrón municipal, se observa que la población latinoamericana ha sufrido en términos generales un descenso frente a la registrada en el mismo periodo el pasado año.

El decrecimiento es constatable tanto en términos absolutos como en términos relativos. Así, dando continuidad a las tendencias registradas en el último lustro, los ecuatorianos (359.076), colombianos (271.773) y bolivianos (197.895) continúan siendo los nacionales latinoamericanos residentes más numerosos; registrando, al tiempo, todos ellos un descenso en términos relativos respecto a la población de ese origen censada a 1 de enero de 2010, descenso de 10,1 por ciento para el caso ecuatoriano y 7,1 por ciento y 7,2 por ciento para los casos colombianos y bolivianos respectivamente.

No obstante, y aunque se pueden identificar algunas líneas generales de la migración latinoamericana hacia España, no son pocas las fluctuaciones en número, y las variaciones cualitativas por origen y sector de actividad de los migrantes.

2- De acuerdo a los datos de Eurostat sobre flujos migratorios internacionales, 13.142 personas de origen africano entraron en España en 1998 frente a 10.793 personas nacionales de algún país latinoamericano. En 1999, la tendencia se invierte siendo 27.486 personas de origen latinoamericano frente a 20.346 personas de origen africano.

3- El padrón recoge información básica sobre la población migrante actualizada anualmente desde el año 1996. Aquellas personas que hayan adquirido la nacionalidad española por naturalización no aparecen en el padrón como "extranjeros" sino como "nacionales".

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) 25 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de origen; de ellos, cerca de 3 millones lo hacen en Europa y de estos, entre 1,7 y 2,1 millones (en función del criterio que se use, mencionado más arriba) lo hacen en España.

El proceso migratorio latinoamericano con destino España tiene dos fases bien diferenciadas. Una primera 1999-2007, coincidiendo con el auge económico y una segunda, desde el año 2008 hasta la actualidad, periodo marcado por la crisis económica.

La primera etapa está caracterizada por una migración joven de entre 20 y 45 años, que encontraba su destino profesional en la construcción (ellos) y en el trabajo doméstico (ellas). A partir del agotamiento del mercado de trabajo en 2007, entramos en una nueva fase, la de consolidación familiar de la inmigración, en la que ésta va a seguir aumentando por la vía de la reagrupación familiar si bien el volumen de concesiones de residencia temporal en razón de la reagrupación continúa siendo muy inferior en términos comparativos con otros países de la Unión.

Dicho esto, y no obstante la importancia de la cuestión, no existen muchos estudios sobre la inmigración laboral en España, en general, ni sobre la inmigración de origen latinoamericano, en particular, mucho menos ningún documento que abarque de modo completo e integral la política migratoria española dirigida a estos países. En todo caso, lo único que se ha estudiado con algo más de detalle ha sido la inmigración procedente de Colombia y Ecuador, considerada la importancia relativa de los flujos de estos orígenes sobre el total de origen latinoamericano.

Por estas razones, se considera oportuno y necesario destacar los principales elementos de la política migratoria de España de la primera década del siglo XXI, considerando especialmente los impactos de los flujos de origen latinoamericano y las respuestas políticas que los Gobiernos españoles de este siglo dieron al fenómeno.

El objetivo general de este documento es el de establecer, en primer término, los aspectos más destacados de las políticas migratorias del Estado español, con énfasis en las regulaciones de los flujos migratorios con origen en países latinoamericanos llevadas a término en la primera década del siglo XXI, para, posteriormente, poder observar la lógica y los factores determinantes de su evolución y la articulación de la política inmigratoria vigente tras el impacto de la crisis económica del año 2008.

CAPÍTULO I

Marco normativo comunitario respecto de la migración económica internacional en relación con América Latina y el Caribe (ALC)

La política española sobre migraciones laborales internacionales se encuentra muy marcada por las decisiones tomadas a nivel comunitario. El auge de la llegada de los flujos migratorios internacionales a España, en el último lustro de la década de los noventa del siglo pasado y la primera década de este siglo, coincide, temporalmente, con un fortalecimiento de la política común de migraciones de la Unión Europea, resultado de los consensos alcanzados en Tampere, la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam y la implantación del espacio Schengen, entre otras.

Por ello, no puede entenderse la política española de extranjería de hoy o del año 2000, sin hacer una referencia a la configuración, modulación y evolución de la política europea, propósito director del presente capítulo.

En este sentido, como consideración preliminar, aunque no sea objeto de este análisis, hay que hacer una primera diferenciación entre la actitud y la política, de la UE respecto de los trabajadores nacionales de países miembros y la política llevada a cabo respecto de los extranjeros de países terceros. Asimismo, se constata una diferenciación radical entre la actitud y la sensibilidad de la UE respecto de los trabajadores de países terceros inmediatos con fronteras terrestres o marítimas con la UE quienes detentan una posición privilegiada de asociación en tanto que destinatarios de la Política Europea de Vecindad (PEV) y los migrantes del resto de países del mundo, entre los que se encuentran los países latinoamericanos.

Todos los nacionales de países terceros se registrarán por un mismo ordenamiento jurídico, pensado en primer orden para gestionar las demandas y necesidades puestas de relieve por los países destinatarios y por la política europea de vecindad, que en última instancia acaba constituyendo el grueso del cuerpo de la política de la UE para los trabajadores extranjeros.

Los países latinoamericanos no determinan la política de inmigración de la UE ni son objeto de una consideración individualizada dirigida al establecimiento de una regulación diferenciada. Se puede avanzar así un primer elemento de análisis

y es que las regulaciones de la UE, que inspiran y determinan la política nacional de extranjería española, toman como núcleo de su razonamiento y su diseño un colectivo que no es el latinoamericano, si bien, las migraciones procedentes de Latinoamérica terminan regulándose por estas disposiciones.

1.1 Política migratoria de la Unión Europea respecto de países terceros

La conceptualización de la política de “extranjería” de la UE, debe hacerse a partir de las siguientes preguntas:

- En primer lugar, ¿quién o quienes toman las decisiones?, los Estados o la UE. ¿Estamos realmente ante una política común o ante el resultado de veintisiete políticas nacionales?
- En segundo lugar, ¿qué política de gestión de flujos de trabajadores extranjeros tiene la UE?, ¿qué cuestiones se regularon? ¿qué materias se han podido regular?
- A continuación, e íntimamente ligada a las dos cuestiones anteriores se encuentra la siguiente pregunta ¿cómo se ha regulado los diferentes asuntos? Esto es, por medio de qué instrumento se han regulado cada materia; sabiendo que los diferentes instrumentos (directivas, reglamentos, recomendaciones) tienen una diferente carga vinculante hacia la regulación que de esa materia hagan los Estados miembros.
- Como cuarto elemento de comprensión, el elemento temporal: ¿Cuándo, en qué momento histórico, la UE o sus Estados miembros, decidieron regular una materia?

A continuación, siguiendo la línea conductora establecida por el proceso de construcción de la política de inmigración de la UE respecto de los terceros Estados, se irán pudiendo concluir algunas respuestas a los interrogantes formulados.

1.1.1 La primera configuración de la política de inmigración

La política de inmigración de la UE ha sido tratada y concebida desde sus orígenes no desde el marco proporcionado por la política exterior sino como parte de los temas englobados por la política de interior y seguridad. Así, si bien en el año 1986 con ocasión de la aprobación del tratado de Acta Única por el que se crea un mercado único a partir del establecimiento de las cuatro libertades: libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios, se hace referencia al tratamiento de la libre circulación de personas de terceros Estados, no será hasta la adopción del *tratado de Maastrich* en 1992 cuando se mencionará la inmigración y el asilo como asuntos específicos de política de la UE.

El tratado de Maastrich conformará la estructura la Unión en tres pilares, creando junto al pilar comunitario, los pilares relativos a la cooperación en política exterior y de seguridad común (PESC) -título V del tratado- y el relativo a la cooperación sobre Justicia y Asuntos de Interior (JAI)- título VI.

Los asuntos relativos a inmigración, manteniendo las prioridades manifestadas con ocasión de la adopción del *acuerdo de Schengen* en el año 1985, quedarán ubicados en este tercer pilar. Así, de conformidad al art. 2 del tratado, la UE tiene, entre sus objetivos “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

La inmigración es muy levemente mencionada, previendo su regulación de modo reactivo, desde una óptica de colaboración policial y securitaria, para lograr el mantenimiento de orden público y el espacio de seguridad común. La decisión sobre cualquier materia que se encuadrara bajo el paraguas normativo de este tercer pilar, debía ser tomada por unanimidad de los miembros, lo que en la práctica, dificultaba enormemente la toma de decisión.

La voluntad de los Estados será el factor determinante de la toma de decisiones en materia de migración desde el año 1992 y se mantendrá hasta el 1 de enero de 1999, fecha de entrada en vigor del tratado de *Ámsterdam*. El *Tratado de Ámsterdam* introducirá dos reformas importantes: por un lado, viene a incorporar el acervo Schengen al Tratado de la UE, haciéndolo aplicable de forma inmediata y automática a todos los Estados signatarios, con la excepción de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, que optaron por emitir una reserva a este título (cláusula que explica el levantamiento de barreras decretada por Dinamarca este año 2011) y por otra, supuso la paulatina comunitarización de parte de las materias de asilo e inmigración.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en los artículos 63 y 67 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la redacción dada al mismo por el Tratado de *Ámsterdam*, el Consejo asumirá de inmediato competencias en materia de establecimiento de condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembro de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar y las medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembro. Asimismo, en un plazo de cinco años, asumirá competencias en materia de política de inmigración y residencia irregular. Adelantándose en la exposición, es en este momento y desde esta lógica que hay que pensar la repentina exigencia por parte de España de visado a los nacionales colombianos por motivo de turismo y por periodo de

tiempo inferior a los tres meses que, hasta la fecha estaban exentos.

Se empiezan a vislumbrar la Unión como una entidad titular de intereses propios, si bien aun limitada en lo que a conformación de voluntad y capacidad de actuación se refiere como entidad independiente y diferente a la suma de voluntades e intereses de los Estados. Y es que, al menos durante estos cinco años de transición (hasta 2004), la Comisión sigue compartiendo iniciativa con los Estados, las decisiones se toman por unanimidad y el papel atribuido al Parlamento europeo en esta materia es muy menor, debiendo ser sólo consultado en las iniciativas referidas a política de inmigración, y no será aun participe obligado en el proceso de decisión junto al Consejo, como sucederá en un próximo estado de desarrollo.

1.1.2 La declaración de Tampere y la construcción de la política de inmigración económica de la UE

El salto de calidad vendrá de mano de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la Unión reunidos en Tampere en octubre de 1999. Efectivamente, en esa reunión, el Consejo Europeo, proclamará el objetivo de creación de una unión de libertad, seguridad y justicia, en los términos de Maastrich y Ámsterdam. Espacio de libertad que debe garantizarse no sólo a los ciudadanos de la UE sino también a aquellos extranjeros que “justificadamente” tratan de acceder y es por ello que *“la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”* (punto 3 de la declaración).

Tampere supuso un punto de inflexión en la definición de la política migratoria de la Unión porque sentará las bases de lo que será la política de inmigración de la UE en la década subsiguiente.

Se declara la voluntad de todos los Jefes de Estado y de Gobierno presentes de:

- Controlar la inmigración irregular y “hacer frente a la inmigración ilegal en su origen, en especial luchando contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y la explotación económica de los migrantes”(punto 22 de la declaración).
- Gestionar de forma más eficaz los flujos migratorios en todas sus etapas. Para ello, se propone, entre otras vías, desarrollar, “en estrecha cooperación con países de origen y de tránsito, campañas de información sobre las posibilidades reales de inmigración legal” (punto 23 declaración).
- Proporcionar “un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de

integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural” (punto 18 de la declaración).

- “La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. (...) Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños” (punto 11 de la declaración).

Control de la inmigración irregular, gestión de la regular, integración y cooperación al desarrollo aparecen como los cuatro ejes directores de la política de inmigración de la Unión y de sus Estados miembro.

La única referencia a la inmigración laboral se hará en sede de integración y en lo que se refiere a la debida aproximación entre el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países de larga duración y el de los ciudadanos europeos. Y en este sentido se declara que, a toda persona que “haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y *trabajar por cuenta ajena o propia*, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia (punto 21 de la declaración).

Sin llegar a reflejar el enorme avance que Tampere supuso en términos de configuración de una política común sobre inmigración, el Tratado de Niza (2001) incorporará algunos consensos, como la toma de decisión por mayoría cualificada, superando las disfunciones de la unanimidad y la voluntad, aunque su implementación práctica se demorará en el tiempo, otorgando un papel creciente al Parlamento frente al Consejo; o, dicho de otro modo, el reequilibrio de los intereses de la UE sobre las voluntades intergubernamentales en el proceso de toma de decisión.

No obstante, el rol protagonista lo tendrán los Jefes de Estado y de Gobierno que impulsarán la construcción de la política común de inmigración de la UE. Los Consejo de Laeken (2001) y Sevilla (2002) serán considerados como momentos clave en la construcción de esta política.

El Consejo Europeo de Laeken estuvo caracterizado, en términos generales por la poderosa impronta social que inspiró los debates y acuerdos. De modo específico, en lo que a política de migración se refiere, se mantuvo el tenor inspirador

de la política europea sobre los cuatro ejes al tiempo que se intuye un acercamiento al tratamiento de las cuestiones migratorias no ya, exclusivamente desde un marco de cooperación policial y asuntos de interior, si no también, desde el marco de la política exterior.

En Sevilla, el título III de la declaración se dedica en exclusiva al tratamiento de cuestiones sobre inmigración y asilo. Retomando el espíritu de Tampere, el Consejo Europeo manifiesta la importancia de que la gestión de los flujos migratorios se realice en colaboración con los países de origen y tránsito de los inmigrantes y destaca el carácter esencial de la puesta en marcha de políticas de integración efectivas. Manteniendo los cuatro ejes definitorios de la política de migración, define una agenda con objetivos y plazos de cumplimiento concretos.

El impulso impreso por los Jefes de Estado y de Gobierno a la configuración de la política migratoria común vino completado por la declaración de La Haya (2004). En este sentido, el Programa plurianual de La Haya, que se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre, enumera las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años. Las medidas 3, 4 y 6 hacen referencia a aspectos concretos de la política migratoria:

- Definir un enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y clandestina, y en esta sede se refiere al fondo europeo de integración, recientemente puesto en marcha.
- Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión, para lo cual se considera esencial la función a desarrollar por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX).
- Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración, considerando crucial el impulso de acciones de integración por los Estados para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes.

Se observa cómo la voluntad declarada de los Estados en materia de gestión de la migración va otorgando un mayor peso a la configuración de la estructura, procedimientos, competencias y contenidos comunes frente a las posiciones nacionales. Progresivamente, se constata un desplazamiento desde lo intergubernamental hacia lo regional (entendiendo regional como propio de la UE).

La senda abierta por Tampere es relevante por un segundo motivo y es que es entonces cuando aparecen las primeras notas de configuración de la política de inmigración laboral para el futuro de la Unión, como se indicó, en clave de integración y referida a los residentes de larga duración. Esta mención, realizada en un contexto histórico de auge de los flujos migratorios con destino a los países más desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), supondrá la entrada del debate sobre la inmigración laboral

en la agenda política de la UE.

La Comisión, procuró entonces abrir un debate en profundidad sobre el programa estratégico de la migración económica, adoptando en el año 2001 la propuesta de Directiva sobre “las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia”, que, no obstante, y a pesar de los dictámenes favorables emitidos por las demás instituciones, no logró proseguir su tramitación en el seno de del Consejo.

La inmigración económica en el año 2001 seguía siendo una cuestión muy sensible a las identidades nacionales y los titulares de las carteras de exteriores nacionales no parecieron interesados más que en darse por enterados de las opiniones de la Comisión.

Unos años más tarde la Comisión, respaldada políticamente por el acuerdo del Consejo Europeo de Salónica (2003), que subrayó “ la necesidad de explorar medios legales para que los nacionales de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros”, los debates mantenidos con ocasión del Consejo Europeo de la Haya (2004), y la adopción por el Consejo Europeo en 2005 del Enfoque Global sobre Migraciones que determina la necesidad de una aproximación coherente, global y equilibrada para luchar contra la inmigración irregular y la promoción de la inmigración regular mediante la colaboración con países terceros y situando las migraciones en el centro del debate político, publica una guía fundamental para definir el futuro de la regulación de la política de inmigración económica: *El Libro Verde “sobre un enfoque comunitario de la gestión de las migraciones económicas”*.

El Libro Verde, de 11 de enero de 2005 nace con el objetivo de relanzar el debate entre las instituciones de la Unión, los Estados miembro y las organizaciones sociales sobre los procedimientos de admisión de inmigrantes económicos de terceros países.

El Libro supone un cambio fundamental en el planteamiento de la política migratoria de la UE al conceder protagonismo a la inmigración regular sobre la irregular y a la basada en motivos económicos sobre cualquier otra.

El Libro Verde traduce así la inquietud de la Comisión por abordar una serie de interrogantes esenciales para la definición de la política migratoria del futuro. Partiendo de la constatación de la necesidad de revisar las políticas de inmigración de la UE, en general, y la admisión de trabajadores extranjeros, en particular, ante el envejecimiento de la población autóctona, el necesario respeto de los derechos humanos y el establecimiento de un sistema garantista a los inmigrantes laborales y la relevancia del establecimiento de unos mecanismos de entrada comunes a los Estados miembro.

La Comisión a través de este libro verde hace un llamamiento a todos los actores competentes y/o interesados para reflexionar sobre algunos asuntos que, a su parecer, son meritorios de una reflexión en profundidad:

- El establecimiento en el corto plazo de un mecanismo eficiente que permita a la Comisión conocer las necesidades de mano de obra de los Estados miembros.
- A medio plazo, habría que determinar si es oportuno el desarrollo de una política europea de migración laboral y en ese caso, cuál debe ser el nivel de intervención comunitaria en la materia teniendo claro que la competencia para determinar el volumen de trabajadores admitidos es estatal y no se preveía en este sentido un cambio a corto plazo.
- Si bien la Unión no tiene competencias para determinar quién o cuántos pueden ingresar en el territorio de un Estado, las implicaciones del acuerdo Schengen, demandaban una armonización y el establecimiento de un marco legal común. Entonces, habría que determinar qué grado de armonización es posible y deseable. Y, pensaba la Comisión, podría pensarse en este sentido en el establecimiento de mecanismos diferenciados sectorialmente, en función de la categoría de trabajador o, tal vez, prever la implantación de procedimientos de admisión de diferentes velocidades para proporcionar una mejor satisfacción de las necesidades de mano de obra.
- Junto a las anteriores cuestiones, habría que determinar la aplicación de principio de preferencia de mano de obra interna a los nacionales de terceros países que residan en un Estado miembro diferente de aquél en el que surgió la necesidad de contratación.
- El principio de preferencia por el mercado laboral nacional, que también rige en la política de inmigración económica de España, como se verá más adelante, establece la prioridad de los trabajadores nacionales del Estado en cuestión o de otros Estados de la Unión, o de aquellos nacionales de Estados terceros residentes legalmente y de forma permanente en dicho Estado miembro a la hora de cubrir una oferta de puesto laboral.
- Lo que la Comisión plantea ahora es si, en el caso de no poderse cubrir esta demanda laboral por ninguno de estos trabajadores mencionados, se podría entender que debe ampliarse la preferencia a los nacionales de terceros países que sin tener un estatuto de residente de larga duración, residan en un Estado miembro distinto del Estado donde ha surgido la necesidad de mano de obra. Esta previsión supondría de hecho crear una especie de reserva de mano de obra extranjera, no limitaría el derecho del Estado contratante a decidir, al tiempo que facilitaría la contratación y contribuiría a cubrir de forma más rápida y eficaz las necesidades de trabajo y cualificaciones que surjan.
- La Comisión en el año 2005 propone la aplicación de esta preferencia también a quienes han trabajado algunos años en la UE y regresan temporalmente a sus propios países. Esta fórmula, pensada para fomentar la

migración circular, es también la establecida hoy en España para el caso de los trabajadores de temporada y que si bien, por las condicionantes espaciales (distancia geográfica), temporales (rapidez de respuesta del mecanismo) y económicas, no es tan usada por los trabajadores latinoamericanos, está dando muy buenos resultados con los trabajadores de origen magrebí y subsahariano.

- Sobre la simplificación de los procedimientos a través del sistema de ventanilla única. La Comisión planteó entonces la simplificación de los trámites de solicitud del permiso de entrada y de trabajo, que podría incluso llegar a sustituir la exigencia de visado por el Estado miembro (con independencia de la concesión que corresponderá a diferentes organismos del Estado miembro), y que ya se ha puesto en marcha.
- Sobre la titularidad del permiso. Suponiendo que a un trabajador extranjero se le ha concedido un permiso de residencia y trabajo, se pregunta quién debe ser el titular de ese permiso. Sucedió que en muchos Estados, el titular del permiso es el empresario, no el trabajador, lo que podría resultar, en opinión de la Comisión, en la imposibilidad de facto de cambiar de actividad laboral y el devengo de situaciones de explotación laboral.
- En lo que se refiere a la titularidad y al ejercicio de los derechos en general y no de los derechos laborales exclusivamente, se plantea la articulación de los mismos; y en concreto, quién debe ser titular de qué derechos o si debe existir una graduación en la titularidad de los derechos entre los trabajadores residentes temporales y los residentes de larga duración.
- Partiendo de que el diseño e implementación de una exitosa política migratoria económica de la Unión requiere de la cooperación de los países de origen y tránsito en todo el proceso, se debe reflexionar sobre los mecanismos a activar para favorecer la integración social y económica de los inmigrantes potenciales.
- La Unión debe reflexionar sobre una serie de interrogantes estrechamente vinculados a la integración de los migrantes, trabajar con los países de origen para afrontar los impactos que la fuga de cerebros puede provocar en las economías de origen, considerando la oportunidad de compensarlas económicamente por la inversión realizada y de la que obtendrá los resultados la UE, las dificultades que tienen los inmigrantes para mantener sus vínculos sociales y culturales, cómo se repatría a los trabajadores temporales al finalizar sus contratos e integrarlos en sus sociedades de origen, entre otros.

Una vez realizados los aportes de las instituciones comunitarias, de los organismos nacionales, regionales y municipales, de las asociaciones de la organización civil organizada, y de cuantos actores interesados hubo, la Comisión en diciembre de 2005 lanzó el *Plan en política de inmigración legal* (COM (2005) 669) que enumera las iniciativas legislativas y las medidas que la Comisión propone adoptar para asegurar una evolución coherente de la política de la UE en materia de migración legal.

Así, se previó la aprobación de un paquete de cinco directivas entre los años 2006 y 2009: una directiva marco y cuatro directivas específicas:

- La directiva marco regulará la solicitud única de un permiso conjunto del que será titular el trabajador con el objetivo fundamental de garantizar un “marco común de derechos a todos los nacionales de terceros países contratados legalmente y admitidos en un Estado miembro, pero que todavía no han obtenido la residencia de larga duración”.
- Las directivas específicas tienen por objetivo regular la admisión y entrada de cuatro sectores de trabajadores, específicamente sobre los que existe necesidades e intereses comunes entre todos los Estados. Estos sectores son:
 - o Trabajadores muy cualificados: se considera que la mayoría de los Estados necesitan mano de obra cualificada. Para hacer frente a esta situación se plantea elaborar un procedimiento especial común de selección y admisión rápida de esos inmigrantes, así como condiciones atractivas que les animen a elegir Europa frente a otros destinos. Estas previsiones serían el germen de la tarjeta verde de la UE que permite a su titular libre movilidad intracomunitaria y que se reguló en la Directiva 2009/50/CE, del consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (DOUE de 18 de junio de 2009).
 - o Trabajadores temporales para satisfacer las demandas de los sectores de la construcción, turismo y agricultura. La futura directiva propondrá un permiso de trabajo/residencia que permitirá a los nacionales de terceros países trabajar durante ciertos meses al año durante cuatro o cinco años en un marco de regularidad y garantía legal. La regulación de esta materia se encuentra actualmente en trámite, registrándose el 27 de mayo de 2011 la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional (en trámite, nº doc. 10866/11).
 - o Asimismo, se consideró oportuno regular la situación de los trabajadores trasladados por una empresa internacional. Como en el caso precedente, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa -principio de igualdad de trato- aplicación en el contexto de la Directiva, es muy reciente, de fecha de 25 de mayo del 2010 (en trámite, nº doc 12208/10).
 - o Estudiantes en periodo de formación profesional remunerada / “stagiaires” profesionales. Si bien las cuestiones reguladas relativas a la realización de prácticas profesionales no remuneradas por nacionales

de terceros países en aquellos de la UE son objeto de una directiva específica, la cuestión dirigida a la regulación de periodos de formación profesional remunerada no ha sido objeto de iniciación del trámite a la fecha de elaboración de este informe.

El plan dedica también un espacio a subrayar la importancia de la integración y de la puesta en marcha de medidas de integración por los Estados. Y sugiere, entre otras, acciones como “paquetes de información para los inmigrantes económicos recién llegados, así como cursos de lengua y orientación cívica concebidos para que los inmigrantes comprendan, respeten y disfruten de los valores europeos y nacionales comunes” y se menciona el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países como instrumento de solidaridad que se pondría en marcha por la Comisión para el periodo 2007-2013.

En este mismo sentido, serán objeto de apoyo por parte de la UE las acciones establecidas con los países de origen para proporcionar formación especializada a los trabajadores extranjeros antes de su salida para facilitarles la inserción social y profesional.

La Comunicación, retomando las disposiciones contenidas en la *Comunicación sobre Migración y Desarrollo (COM (2005) 339)* pone de manifiesto la necesidad de favorecer la migración de retorno y la migración circular, esencial para el desarrollo de la política de migración económica de la UE. En esta lógica, la *Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DOUE del 23 de enero de 2004)*, ofrece ya posibilidades interesantes, tales como la posibilidad de que los Estados miembros permitan a los inmigrantes que retornan mantener este estatuto durante un periodo superior al de un año.

1.1.3 Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (PEIA), Tratado de Lisboa y Programa de Estocolmo

La producción normativa entre 2006 y 2008 estuvo dirigida a desarrollar otros aspectos del Plan de política en inmigración legal, el Plan en política común de inmigración ilegal y el Programa común sobre integración (COM (2005) 38). Las principales directivas sobre la articulación de las políticas de inmigración legal e ilegal se encuentran relacionadas en el anexo y basta decir que en abril de 2007 se ponen en marcha los cuatro nuevos Fondos comunitarios de Fronteras, Asilo, Retorno e Integración, dotados con un presupuesto superior a los 4.000 millones de euros para el período 2007-2013, de los que España recibió algo más de 87 millones para el periodo 2007 / 2008.

Fue en el año 2008 que la Comisión, en su *Comunicación (COM (2008) 35)* recogió como *principios para la política europea de migración*: establecer normas claras;

condiciones similares y justas; fomento de la inmigración legal; proporcionar la información a los ciudadanos de terceros países sobre requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE; garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembro, con el fin de aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de la UE; y estimular la asociación con terceros países.

En ese mismo año, el Consejo Europeo de Bruselas, del 15 y 16 de octubre de 2008, adopta el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA)* que supuso un nuevo impulso a la definición de la política de inmigración.

El Pacto contendrá los principios fundamentales que deberán observarse tanto en el plano de la Unión como en el plano nacional y que inspirarán el futuro programa de trabajo de la UE. Los cinco ejes directores serán:

1. Gestionar la inmigración legal de modo que considere las necesidades, prioridades y capacidades de recepción de los Estados miembros, impulsando la integración.
2. Controlar la inmigración ilegal asegurando que los inmigrantes ilegales regresan a sus países de origen o de tránsito.
3. Realizar un control de fronteras más efectivo.
4. Construir una Europa del asilo.
5. Crear un partenariado integral con los países de origen y tránsito para impulsar las sinergias entre migración y desarrollo.

Al adoptar el PEIA, el Consejo Europeo decide celebrar un debate anual sobre las políticas de inmigración y asilo que le permita supervisar la aplicación del Pacto. Para ello, la Comisión elaborará un informe anual para el Consejo, el cual constará de dos partes: un informe político con recomendaciones de la Comisión; y un informe más largo y detallado sobre las políticas de inmigración y asilo ejecutadas en la UE.

Este documento que se configura como una suerte de continuidad de las prioridades anunciadas en el Plan en política de inmigración legal de 2005 articula su implementación práctica en combinación con los compromisos básicos alcanzados por el Consejo Europeo de diciembre de 2009 sobre el *Programa de Estocolmo* respecto al desarrollo del área de libertad, seguridad y justicia y que, a partir de 2010 sustituirá al Programa de La Haya y guiará la acción de la UE entre los años 2010-2014.

La realización de este programa debe entenderse en el marco legal y de competencias establecidas por el *Tratado de Lisboa*, firmado en diciembre de 2007 y con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009. En la práctica, este tratado supone un avance de la comunitarización en detrimento de las fuerzas e intereses intergubernamentales, viendo muy acrecentadas sus funciones el Parlamento europeo

al prever el tratado el procedimiento de codecisión junto con el Consejo en un abanico de asuntos, incluida la política de inmigración.

El contenido de las materias sobre inmigración regular e irregular es entendido como ligado a la política exterior de la UE y no exclusivamente a los asuntos de justicia e interior. Si bien, como se mencionaba al inicio de este apartado, el núcleo primordial del programa de Estocolmo es y *“debe seguir siendo la cooperación con los países de África y Europa oriental y suroriental más afectados; deben seguir desarrollándose el diálogo y la cooperación también con otros países y regiones, como Asia y América Latina, sobre la base de la determinación de los intereses y de los desafíos comunes”*. Y, en concreto, se mantiene la senda establecida por el diálogo estructurado sobre migraciones UE-ALC como guía del trabajo futuro.

En materia de inmigración laboral, se mantiene la preferencia nacional y la competencia de los Estados para determinar la gestión de sus mercados laborales. El Consejo Europeo considera que se deberían incorporar herramientas de admisión flexibles que *“permitan a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y competencias”* y se hace un llamamiento a la Comisión para que evalúe los mecanismos existentes a efectos de determinar la necesidad de consolidar la legislación vigente en relación a categorías de trabajadores no contempladas por la legislación europea.

La previsión esencial requerida para la efectiva gestión de la política migratoria debe quedar vinculada al impulso del reconocimiento de los derechos de los inmigrantes residentes (en términos generales, y no exclusivamente residentes de larga duración) en similares términos al reconocimiento de los derechos de nacionales y para ello se prevé la consolidación de toda la legislación en el ámbito de la inmigración, comenzando por la migración legal, que se basaría en una evaluación del acervo vigente e incluiría las modificaciones necesarias para simplificar y/o, en su caso, ampliar la normativa existente y mejorar su aplicación y coherencia y la evaluación y, en caso necesario, la revisión de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, del 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, teniendo en cuenta la importancia de las medidas de integración.

En resumen, de lo anterior se puede colegir que el papel de la Comisión, del Parlamento Europeo, de la UE en definitiva, si bien va incorporando de forma progresiva mayor nivel de acción sobre el diseño e implementación de la política de inmigración económica, no llega a conformar una verdadera política común, al estilo de lo que ocurre en materias como la agraria o la comercial.

En el año 2009 / 2010, momento de máxima evolución de la política de inmigración de la UE, las competencias reales parecen quedar aun, y con solución de continuidad, en manos de los Estados miembro.

1.2 El partenariado UE-ALC y el diálogo estructurado sobre migraciones

Desde el año 1999 y con periodicidad bianual, se vienen celebrando encuentros entre los máximos mandatarios de la UE y de países de América Latina y Caribe, las cumbres entre Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC.

Estos encuentros, entendidos sobre la base de una asociación estratégica birregional en base a la comunión de intereses, principios y valores han contribuido a crear un marco de diálogo y entendimiento para debatir sobre las cuestiones de mayor trascendencia que afectan a la región, y entre ellas, la inmigración.

Si bien la cuestión de proteger los derechos de los trabajadores migrantes, en tanto grupo vulnerable aparecía ya mencionado en el plan de acción de Río (declaración de la primera Cumbre, en 1999) y en similares términos en la declaración de Madrid de 2002, no será hasta marzo de 2004 que, a través de la reunión birregional celebrada en Quito, la preocupación sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias entre en la agenda de las Cumbres.

Desde este momento, las reuniones de expertos sobre migración se celebrarán de forma periódica (Quito 2004, Cartagena 2006 y Bruselas 2008) y con carácter previo a las Cumbres. La declaración de la Cumbre de Viena de 2006 se hace eco de las recomendaciones de esta última reunión de expertos y hará referencia a la oportunidad de integrar los nuevos enfoques sobre política de inmigración, donde el tratamiento y la protección de los derechos e integración de los migrantes, debe ser objeto de la misma atención que asuntos tales como la facilitación de las transferencias de remesas, los esfuerzos conjuntos para abordar la migración irregular y la intensificación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

La declaración de Lima, de mayo de 2008, vendrá a consolidar la voluntad de los Estados de la Asociación en crear un diálogo estructurado sobre migración que deberá *“permitir el intercambio de puntos de vista y la intensificación de nuestros esfuerzos hacia el incremento de la información mutua sobre los desarrollos en la política migratoria y las mejores prácticas en ambas regiones para incrementar la comprensión de las realidades de la migración. Este diálogo también abordará los temas de la migración regular e irregular, así como los vínculos entre migración y desarrollo, de conformidad con el marco legal de los países”*. Bajo la lógica de la existencia de un *“principio de responsabilidad compartida”* ambas regiones desarrollarían un enfoque comprensivo de la migración internacional, como parte del cual se menciona por primera vez la gestión ordenada de los flujos migratorios.

Este párrafo bastará para guiar gran parte de la agenda de la asociación estratégica post – Lima. Unos meses más tarde, el Consejo de Europa, adoptará el documento *“Bases para estructurar el diálogo UE-ALC sobre migración”* de conformidad

con el mandato de Lima y la ratificación de ese respaldo en sede comunitaria por reunión de diciembre de 2008.

El diálogo estructurado supondrá la definición de reuniones periódicas al máximo nivel, al tiempo que se establece un grupo de trabajo que funcionará de forma permanente en Bruselas formado por expertos en migración de la Comisión, de los Estados miembro de la UE y de los países de América Latina y Caribe para facilitar el diálogo, preparar y dar seguimiento a las reuniones de alto nivel.

Los contenidos de ese diálogo deberán seguir las indicaciones de Lima, que, de otro lado, vendrán a coincidir en lo sustancial con las disposiciones del Plan Europeo de Inmigración y Asilo y el enfoque global para las migraciones de la UE. A grandes rasgos se centrará en:

- Aumentar las sinergias positivas entre migración y desarrollo: a través de la cooperación eficaz para erradicar las causas que motivan la inmigración, facilitar el envío y recepción de remesas, evitar la fuga de cerebros, pensar mecanismos que permitan beneficios mutuos para los países de origen y destino, desarrollar las capacidades de las autoridades competentes en la gestión de la migración.
- Organizar mejor la migración regular y en concreto, en lo que se refiere a los derechos y obligaciones legales concedidos a los migrantes para la entrada, la residencia, el acceso al trabajo y a la seguridad social, así como medidas para la integración, incluidas las campañas de sensibilización; avanzar en el reconocimiento de cualificaciones (titulaciones), implementar mecanismos para la migración circular y modalidades para la adaptación laboral; facilitar la reunificación familiar.
- En lo que se refiere a abordar la migración irregular habría que mejorar las medidas legislativas y administrativas para su control, otorgando una atención especial a los grupos en situación de vulnerabilidad, mujeres y niños fundamentalmente; promoviendo, en el sentido de Lima, programas de retorno voluntario, digno y sostenible y firmando más tratados de readmisión.

El inicio de este diálogo estructurado se inició formalmente el 30 de junio de 2009 con la adopción de este documento por los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones reunidos en Bruselas.

En este mismo sentido, la comunicación de la Comisión sobre “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” de septiembre de 2009, que trata de ser una contribución a la preparación de la Cumbre de 2010 en Madrid, se incorporan las migraciones entre los “nuevos desafíos”. Al tiempo se señala que el diálogo birregional estructurado y global puesto en marcha en junio de 2009 ofrece un potencial para construir políticas de gestión que aporten beneficios a las sociedades de origen y de acogida, además, se hace referencia a

intensificar el diálogo sobre empleo y asuntos sociales que incorpore la agenda del trabajo decente y aborde las políticas de empleo⁴.

Estos debates así como los mantenidos en las reuniones del grupo de trabajo sobre migraciones y los encuentros de alto nivel quedan plasmadas en la Declaración de Madrid de mayo de 2010 *“Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”*, resultado de la VI Cumbre birregional UE- América Latina y Caribe, por la que se señalan tres objetivos clave del diálogo en materia migratoria: “conseguir un conocimiento más adecuado de las realidades de la migración”; “fomentar el disfrute efectivo y la protección de los derechos humanos de todos los emigrantes en ambas regiones” y “determinar los retos y los ámbitos de interés mutuo que requieren soluciones comunes y una cooperación práctica y concreta sobre cuestiones específicas”. La futura Fundación UE-ALC, EUROLAC, cuya creación se acordó en esta Cumbre, constituirá un nuevo foro para la reflexión de la cuestión migratoria en la asociación birregional desde el marco de la cooperación institucionalizada permanente en los ámbitos político y para el desarrollo.

4- Estudio “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe” DG Política Exterior. Parlamento Europeo. Octubre 2009

CAPÍTULO 2

Política española hacia Latinoamérica en el marco de la cooperación iberoamericana

España mantiene varios canales de comunicación y diálogo con Latinoamérica. Así, además del canal birregional entre UE y ALC en el que España participa y ha participado activamente, destacándose avances de calado en los semestres en los que España detentó la presidencia rotativa de la Unión y/o en tanto que actor motor de la acción y toma de compromisos, de forma paralela, mantiene un rol activo y protagonista a través del diálogo iberoamericano, sea a nivel multilateral o bilateral.

Este capítulo está dirigido tanto a analizar los avances que en el diálogo iberoamericano se han alcanzado como a identificar posibles vías de avance para el mediano plazo.

2.1 Cooperación multilateral entre España y los países latinoamericanos

La cooperación institucionalizada entre España y los países latinoamericanos de origen de los migrantes en el espacio iberoamericano se desarrolla a través de las Cumbres de celebración anual en el plano multilateral y de las comunicaciones y acuerdos bilaterales establecidos en función de las diferentes velocidades de avance de la relación bilateral.

2.1.1 Cooperación a nivel multilateral: Cumbres Iberoamericanas y Convenio Iberoamericano de Seguridad Social

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno vienen constituyéndose desde el año 1991 como un foro privilegiado para el encuentro de los responsables de políticas migratorias de los países de habla hispana y portuguesa, el debate político y la adopción de acuerdos y declaraciones políticas en la materia.

La celebración de las cumbres coincide temporalmente con el periodo de crecimiento y auge de los flujos migratorios latinoamericanos hacia España. Por

ello, y con independencia de que el tema migratorio se haya podido abordar más o menos en profundidad al máximo nivel, ha tenido un tratamiento en casi todos los encuentros especializados celebrados con ocasión de las reuniones de responsables de políticas sectoriales que preceden la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.

Dos cumbres y un foro marcan un hito en el abordaje de la política migratoria:

- 1) *Es la XV Cumbre, celebrada en Salamanca (España) en el año 2005, la que, por primera vez, incluye en su declaración final una referencia expresa a la coordinación de políticas referidas a la migración.*

El punto séptimo de la referida declaración subraya el carácter global de las migraciones que tiene un impacto en la “configuración política, económica, social y cultural” de las sociedades de todos los países involucrados, sean de origen, tránsito o destino.

“El éxito en la gestión de este complejo fenómeno se halla vinculado con la capacidad de los países para diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regularización inteligente de los flujos migratorios, la cooperación contra el tráfico y la trata de personas, y, además, en la responsabilidad de cada país por el diseño de las políticas públicas al respecto”.

Considerando lo anterior, la declaración señala compromisos fundamentales, que entre otros aspectos, tocan directamente a las migraciones económicas y que se verán reflejados, muchos de ellos en las políticas que emprenderá el Gobierno español en los años siguientes.

Se señalan, por ejemplo, la necesidad de:

- o Coordinar políticas comunes para la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios.
- o Desarrollar en los países de destino acciones públicas que promuevan el valor de la diversidad y el respeto a los derechos humanos de los migrantes, de sus familias y su integración.
- o Promover experiencias de co-desarrollo.
- o 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.

Es además, en esa misma Cumbre cuando se manda a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para el apoyo del proceso de preparación y suscripción de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias y la celebración de un foro sobre migración antes de la próxima cumbre.

El *I Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, que reunió a representantes gubernamentales, expertos, representantes de la sociedad civil y de agencias y organismos internacionales se organizó en Madrid, España, en julio de 2006 con el apoyo de la CEPAL, a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como trabajo preparatorio a la XVI Cumbre a celebrarse en Montevideo, Uruguay.

- 2) Así pues, la *XVI Cumbre Iberoamericana de Montevideo, Uruguay*, celebrada en noviembre 2006 tuvo como tema central la Migración y el Desarrollo. Con ocasión de esta cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptan el que se conocerá como “Compromiso de Montevideo” que abordará de forma integral, todos los aspectos de la migración y del desarrollo y específicamente, hace algunas manifestaciones de importancia en el ámbito de la migración económica.

En este orden, se consagra el acervo en materia de migraciones. Así, se retoma el enfoque integral, integrado y de codesarrollo para el tratamiento de la migración, se llama a la necesaria coordinación entre las administraciones públicas de todos los Estados involucrados en el recorrido de los migrantes, estableciendo como umbral mínimo la necesaria observancia de las normas del Derecho Internacional, Derechos Humanos, Derecho Humanitario, de los refugiados y los principios y derechos laborales contenidos en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo por cualquiera de las disposiciones que en sede nacional vengan a regular la migración y se vuelve la mirada hacia las remesas, en tanto flujo financiero privado que debe ser salvaguardado y alejado de toda injerencia o manipulación pública.

El compromiso de Montevideo es extremadamente rico en lo que se refiere a la concepción del eje migración y desarrollo e igualmente rico en lo que toca concretamente a la migración laboral. Además, pareciera que da un paso más allá del habitual en las declaraciones políticas que caracterizan este tipo de acuerdos, proponiendo una suerte de articulación a ser observada por los Estados firmantes.

Asimismo, entre sus disposiciones identificamos muchas de las vértebras sobre la que se construirá la política española de los años subsiguientes y que se identificará, de vuelta, al pasar a este punto del análisis, algo más adelante en el informe.

Los aspectos referidos de modo expreso a la migración laboral son los siguientes:

- o Se menciona la importancia del establecimiento de cauces legislativos de entrada y permanencia transparentes y bien definidos para los “trabajadores extranjeros como la mejor garantía para el respeto de los derechos humanos y laborales de los migrantes (y necesarios) para su plena integración social”. En el mismo sentido, hace un

llamamiento a la necesaria vigilancia y control de los Estados sobre los mecanismos establecidos para evitar la generación de mercados laborales informales que generen condiciones favorables a la explotación de los migrantes (punto 15 de la declaración).

- o La activación de mecanismos nacionales e internacionales para luchar y castigar el “tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas, del tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales conexos”, estableciendo la obligación de “la comunidad internacional de asumir un mayor compromiso en la prevención, penalización, y combate de éstos”. “Merecen una especial atención las víctimas de estos delitos y en especial de la trata de personas, las cuales no deberán ser consideradas sujetos activos de conducta penal (...)”. Precisamente, este es uno de los aspectos abordados en la última reforma legal de la ley 4/2000 de gestión de la política migratoria en España que establece el otorgamiento de un permiso de residencia y trabajo a las mujeres que fueran víctimas de esta redes y denuncien, con independencia de si se encontrasen o no en situación regular (ver art. 37 bis de la ley y punto 17 declaración).
- o “La migración calificada constituye una realidad cada vez más difundida que muchas veces implica, para los países en desarrollo, una transferencia de recursos humanos con un alto costo económico y social”. Es fundamental generar condiciones para que el aporte de estos recursos humanos calificados pueda vincularse a los procesos de desarrollo de los países de origen y no suponga un proceso de descapitalización humana y profesional (punto 22 declaración).
- o En el mismo sentido, se impulsa la “aplicación de programas de trabajadores temporales documentados”, en el sentido que rige el procedimiento de contratación de trabajadores en origen en España, pues, entienden los firmantes, “coadyuva a elevar las potencialidades de los trabajadores migrantes, beneficiando a los países de destino y contribuyendo al desarrollo de los países de origen”. En ese marco, es positivo el diseño y la ejecución de programas de capacitación en el país de destino, compatibles con las necesidades del país de origen de los trabajadores migrantes, en la medida en que permite potenciar el capital humano acumulado por los mismos. Ejemplo de estos programas sería el suscrito entre España, Ecuador y Perú en materia de pesca y del que se trata más adelante (punto 23 de la declaración).

La importancia de la educación para el desarrollo y especialmente para el desarrollo e integración social de los migrantes en las sociedades de origen y destino, la mención expresa de la reagrupación como medida de integración en la sociedad receptora, la generación de cauces para posibilitar el retorno voluntario y la migración temporal como vía de desarrollo de los países de origen y destino, son otros aspectos que junto a la consideración de la cooperación al desarrollo como tercera pata de la política migratoria, tienen un reflejo en la política dise-

ñada e implementada por España y que aparecen recogidos como compromisos a adoptar en esta declaración por los Estados de la comunidad iberoamericana.

Es también en este documento, con el objeto de dar efectivo cumplimiento a las directrices contenidas en la Declaración de Salamanca y en este Compromiso, donde se acuerda establecer y convocar, para el año 2008, un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, como un espacio de intercambio de buenas prácticas en esta materia.

3) Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

La primera reunión se realizó en Cuenca, Quito, se reunió este Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo en abril de 2008, en el cual surgió un Plan de Acción del mismo nombre que, de acuerdo con el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo, promueve la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Al encuentro asistieron representantes de alto nivel político de los veintidós países miembro de la Conferencia Iberoamericana, representantes de otros países invitados y de organismos internacionales y regionales, incluida la Comisión Europea. El trabajo se organizó sobre las bases de seis mesas temáticas: remesas; campañas de información sobre derechos humanos, combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, y prevención de la migración irregular; programas regulares de migración laboral temporal; integración y vinculación con nacionales emigrados; y una mesa redonda para la elaboración del plan de acción.

El resultado de estas sesiones quedó plasmado en el Plan de Acción de Cuenca que determina objetivos a alcanzar en el espacio iberoamericano a través de la instrumentalización de actividades concretas.

Los debates específicos mantenidos sobre el tema de la migración económica, y concretamente sobre la migración laboral temporal, pusieron de relieve algunas características beneficiosas para las administraciones y para los trabajadores.

En este sentido, la implementación de estos programas de migración laboral temporal comportan algunos aspectos positivos para las Administraciones de los Estados involucrados en el proceso, ya que posibilitan la prevención de la migración irregular o indocumentada que afecta, sobre todo a los trabajadores menos cualificados, permiten la coordinación entre las Administraciones competentes de los Estados implicados, el diseño e implementación de programas que se ajusten a las necesidades de desarrollo del país de origen y la planificación de medidas a adoptar para la integración social y profesional de los trabajadores a través del diseño de actividades de formación en las que puedan participar, optimizando a su vez, los impactos y externalidades que para la economía de los países de origen y destino comportan estos programas. Del lado de los trabajadores, estos programas impulsan y desarrollan sus aptitudes y cualificaciones, revistiendo de seguridad jurídica el proceso migratorio y fortaleciendo las garantías del respeto

de los derechos de los trabajadores. Los procesos permiten también impulsar la movilidad social y ocupacional de los trabajadores a su regreso, logrando una mejor inserción de los mismos en su comunidad y en el mercado laboral de su país de origen.

España ha puesto en marcha varios programas de este tipo, de los que damos cuenta más adelante.

La segunda reunión del Foro se llevo a cabo en San Salvador, Salvador, se realizo el II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo en julio de 2010. Dicho Foro fue organizado por el Gobierno de El Salvador y la Secretaria General Iberoamericana, SEGIB, con la cooperación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL -a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE- y la Organización Internacional para las Migraciones OIM. Las deliberaciones estuvieron encabezadas por el propio Secretario General Iberoamericano y el Canciller Salvadoreño Hugo Martínez, quienes abrieron y clausuraron el II Foro.

Este se concentró en analizar los principales impactos de la crisis en el ámbito de la migración y desarrollo, con la finalidad de definir programas y proyectos prioritarios, que puedan disminuir sus efectos en la región. En particular, los debates se orientaron a determinar los impactos de la crisis en el campo de la migración y de repensar las prioridades a fin de disminuir sus efectos, teniendo como base de la acción, los derechos humanos de los migrantes y refugiados.

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

La CEPAL estima en 25 millones de personas el flujo de migrantes en Iberoamérica, la mayor parte de ellos, migrantes económicos. Concretamente, de conformidad con los últimos datos registrados por la Secretaría de Estado de Seguridad Social de España (junio 2011), 629.127 españoles están afiliados a la Seguridad Social en los diferentes países de Latinoamérica, y 648.962 nacionales latinoamericanos son cotizantes a la Seguridad Social española.

Sin ser el objetivo de este informe el análisis de los sistemas y normativas vigente en materia de seguridad social, considero necesario hacer al menos una breve referencia al Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por el avance decisivo que supone en sede de protección de los derechos de los trabajadores de este espacio geográfico.

En este sentido, los Estados nacionales, si bien quedan obligados al respeto del marco internacional de derechos establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos internacionales, así como a la observancia general de los acuerdos y tratados en materia de derechos humanos, derecho

humanitario, de refugiados, etc, no disponían de un texto normativo vinculante y multilateral que regulase el acceso y disfrute a determinadas prestaciones relacionadas con el ejercicio de una actividad profesional en el espacio iberoamericano.

Así pues, este Convenio, sin alterar los sistemas nacionales de protección social, viene a diseñar una estructura de coordinación de las legislaciones y procedimientos nacionales de seguridad social que garantice los derechos adquiridos o en vía de adquisición por los trabajadores migrantes en lo que al acceso y disfrute de las prestaciones contributivas por invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedad profesional se refieren (art. 3 Convenio), estableciendo la posibilidad de acumulación de los períodos cotizados en distintos Estados para la obtención de las prestaciones y la alternativa de percibir las en un país distinto de aquel en el que se generaron.

Aprobado en la Cumbre Iberoamericana de 2007, y abierto desde ese momento a firma, ratificación, aprobación, aceptación y adhesión de los 22 países miembro de la Comunidad Iberoamericana, entró en vigor el 1^o de mayo de este año, de acuerdo a la cláusula contenida en el art. 31, tras el registro de la ratificación boliviana ante la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). No obstante, el convenio sólo producirá efectos entre los Estados firmantes, una vez hayan suscrito el acuerdo de aplicación.

De acuerdo a esta precepto, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal Uruguay y Venezuela firmaron el Convenio en el año 2007, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Portugal ya depositaron ante la OISS el instrumento de ratificación (Bolivia, el séptimo país en depositarlo lo hizo el 2 de febrero del 2010), y ya está surtiendo efectos entre Bolivia, Brasil y España, por cuanto ya suscribieron el acuerdo de aplicación.

Así pues, de conformidad a su artículo octavo, el “Convenio tendrá plena aplicación en todos aquellos casos en que no existan convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social vigentes entre los Estados parte. En los casos en que sí existan convenios bilaterales o multilaterales se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario”.

De conformidad con la información prestada por los Estados parte sobre la vigencia de Convenios vigentes entre ellos y compendiados en el anexo IV del Convenio, sólo España y Brasil firmaron en mayo del 1991 el Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, de 16 de mayo de 1991 (en vigor desde 1 de diciembre de 1995) y complementándolo mediante la firma de un nuevo Convenio el 14 de mayo de 2002, que es de aplicación unilateral por España con carácter provisional desde el 1 de junio de 2002. Podemos decir, por tanto, que el Convenio multilateral Iberoamericano de Seguridad Social se aplica a todas las situaciones de hecho entre estos tres Estados.

Brevemente, vale la pena mencionar el caso de Ecuador que, si bien no ha firmado aun el Acuerdo de Aplicación, esto es, el Convenio aun no surte efectos para Ecuador; recientemente ha iniciado las conversaciones con España para renovar los compromisos asumidos mediante firma del Convenio bilateral en materia de seguridad social de 1960.

Este nuevo Convenio que se está negociando parece, según las informaciones aportadas por la Embajada de Ecuador en España, ser más preciso que el Convenio Iberoamericano Multilateral, pues de acuerdo a las informaciones adelantadas, se espera que los 180.000 trabajadores ecuatorianos afiliados a la Seguridad Social española puedan sumar sus periodos de cotización en los dos países para tener pensiones de jubilación, maternidad, supervivencia, accidentes de trabajo, incapacidad temporal o permanente, enfermedades profesionales y auxilio por defunción, con independencia del país de residencia.

2.1.2 Cooperación a nivel bilateral

Junto a la construcción de consensos a nivel multilateral, el Estado español y los diferentes países latinoamericanos han venido acordando en estos años una serie de tratados sobre gestión de flujos a nivel bilateral. Estos tratados vienen a sumarse a los que ya existían con anterioridad a la década 2000-2010 y cuya firma se corresponde, generalmente, con un momento histórico en el que España era emisor, no receptor de flujos.

Sin tomar en consideración los acuerdos que, de modo más completo, consideran la gestión de flujos como parte de la cláusulas relativas a la contratación de trabajadores, y que, en función de la materia, son objeto de análisis en sede de mecanismos para la admisión de estancia (y trabajo) de inmigrantes, este apartado pone de relieve los tipos de acuerdos bilaterales dirigidos estrictamente a la gestión de internacional de flujos de población entre España y diversos países de América Latina.

Así pues, y aunque no tienen un contenido estrictamente laboral, las disposiciones contenidas, merecen una mención por cuanto contribuyen al entendimiento de la gestión de los flujos migratorios entre los países objeto del estudio.

En este sentido, varios son los asuntos que, conceptualmente, pueden pensarse bajo este rótulo:

- 1) Acuerdos administrativos para el “control” de las salidas poblacionales en origen y entradas en España.
Se firmó un único acuerdo de este tipo con Perú, el Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú para la cooperación en materia de inmigración, de 6 de julio de 2004.

Este acuerdo tiene por objeto posibilitar que las autoridades designadas como competentes cooperen para mejorar su respectiva gestión en materia de extranjería y migración y concretamente, son objeto de regulación las siguientes actividades:

- a) La formación del personal que trabaja en las unidades competentes en materia de extranjería y migración, y la organización de intercambios de ese mismo personal, a través de stages o pasantías.
- b) El intercambio de funcionarios de enlace.
- c) El intercambio de información estadística sobre flujos migratorios, desarticulación de redes dedicadas a la inmigración ilegal, tráfico y trata de seres humanos, documentos auténticos así como documentos falsos o falsificados, o sobre otras materias que ambos órganos estimen oportuno.
- d) El intercambio de información operativa dirigido a la substanciación de investigaciones o cualquier otra diligencia administrativa cuya incoación se considere necesaria, en el ámbito del control de la inmigración ilegal, la lucha contra el tráfico de personas y la trata de seres humanos, documentos auténticos así como falsos o falsificados, o sobre otras materias que las autoridades competentes estimen oportuno.
- e) El incremento de la colaboración entre los responsables de los puestos de control fronterizo o puestos de control migratorio, entre otras formas, mediante el intercambio directo de las informaciones relevantes para aumentar la eficacia en la prevención y control de la inmigración ilegal y la lucha permanente contra el tráfico de personas y trata de seres humanos, así como la identificación de los grupos organizados que promueven dichas actividades ilegales.
- f) La organización de eventuales encuentros y seminarios sobre migración, de ámbito bilateral o iberoamericano, para el intercambio de experiencias en materia de regulación de los flujos migratorios, control de fronteras, control de la inmigración ilegal, lucha contra el tráfico de personas y trata de seres humanos u otras que los órganos competentes estimen oportuno.

Además, los acuerdos de contratación de mano de obra en origen, analizados más adelante, incluyen cláusulas en este sentido.

- 2) Acuerdos de exención de visados para el ingreso en el territorio español y la suspensión de los mismos.

Algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela no requieren de un visado de entrada en España para estancias como turistas por un tiempo inferior a tres meses.

Más interesante que analizar la firma de acuerdos de exención de visados (aun, cuando es una materia que escapa en su definición al ámbito nacional, quedando definida a nivel de la UE), me parece la tendencia observada en los últimos años por parte de los Gobiernos españoles a suspender algunos acuerdos vigentes en esta materia. Ejemplo: rescisión de acuerdos relacionados con la suspensión de visados a Ecuador (2000), Colombia (2002), Bolivia (2007), y antes de esto a Dominicana y Perú en la última década del siglo XX.

Se pueden diferenciar dos situaciones diferentes: por un lado, la imposición de la exigencia de visados a nacionales de determinados países de Latinoamérica que, hasta este momento no les era exigido, por otro la suspensión o rescisión de otros convenios, como los que se refieren a Ecuador (después de la regulación extraordinaria y específica a ciudadanos ecuatorianos de 2001), Colombia (en 2002), Bolivia (2007).

Para el caso de Ecuador, además de reestablecerse la exigencia de visado para estancias temporales de ecuatorianos en España, se modificó el acuerdo de doble nacionalidad firmado entre ambos países en 1963 y que, entre otros aspectos, exceptuaba a los nacionales ecuatorianos de la exigencia de atenderse a la situación nacional de empleo para acceder al mercado laboral, pudiendo hacerlo en condiciones de igualdad a los españoles.

3) Acuerdos marco en materia de cooperación.

Se llaman “Acuerdos Marco de Cooperación en materia de migración” o acuerdos de “segunda generación” a los firmados a partir de 2006, como resultado del Plan de Acción para el África Subsahariana (en adelante, Plan África) del Gobierno de España.

Si bien se trata de acuerdos concebidos para regular las relaciones bilaterales de cooperación con Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea, Mali y Níger, estos instrumentos responden a una lógica de entendimiento de las relaciones exteriores, y de la política de migración, propia de un estadio avanzado del entendimiento de las relaciones y partenariatado estratégico con la región del que bien se pueden extraer algunas buenas ideas para su aplicación contextualizada en el desarrollo futuro de la relación con los países de América Latina, razón por la cual se mencionan aquí y es objeto de un análisis detallado en el siguiente apartado.

2.2 Nuevos instrumentos aplicables al gobierno de los flujos migratorios latinoamericanos

De conformidad con lo que venía planteando, el propósito de este apartado es realizar una aproximación a los acuerdos de segunda generación para la cooperación firmados entre España y varios países del África Subsahariana, a fin de identificar las cláusulas referidas a la gestión migratoria y el establecimiento de vínculos entre migración y desarrollo y reflexionar sobre la oportunidad de extraer algunas buenas prácticas a ser implementadas en la relación futura entre España y los países latinoamericanos.

Así pues, y por contraste a los acuerdos firmados entre España y varios países latinoamericanos, destinados a la gestión administrativa de flujos o la facilitación de los flujos económicos a través de la contratación en origen, los acuerdos firmados a partir del año 2006 en el marco del Plan África constituyen una herramienta esencial para la dirección y orientación política de las migraciones internacionales en el marco de la política exterior y de la cooperación al desarrollo a través del diseño y puesta en funcionamiento de una diplomacia migratoria.

Estos acuerdos representan un viraje en la conceptualización de las relaciones estratégicas con los países firmantes, muchos de ellos ajenos hasta este momento al diseño y dirección de la política exterior española. Por este medio se diseña un partenariado estratégico a partir del eje migratorio estableciendo una suerte de condicionalidad positiva resultante en un mayor apoyo a la cooperación con aquellos países que demuestren una decidida predisposición a cooperar.

Estos acuerdos marco, si bien persiguen objetivos más amplios que los estrictamente migratorios, incluyen los siguientes aspectos de contenido migratorio:

- a) *Impulso a la admisión de trabajadores, siempre de conformidad con los procedimientos laborales vigentes en la Parte contratante de acogida;*
- b) *Retorno voluntario de personas, promoviendo la inclusión de los nacionales de la otra Parte en los programas de retorno voluntario asistido existentes o que sean puestos en práctica;*
- c) *Integración de los residentes, mediante el desarrollo de programas que faciliten la inserción sociolaboral de los nacionales del país de origen en el país de acogida, así como mediante la reagrupación de miembros de la familia por el cauce establecido en la legislación del país receptor;*
- d) *Contribución al desarrollo, utilizando los mecanismos bilaterales y multilaterales a disposición de las Partes contratantes, fomentando la actuación de las diásporas en sintonía con lo previsto en el Plan Director de la Cooperación Española;*
- e) *Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, incluyendo, entre otros elementos, el intercambio de infor-*

- maciones, la organización de cursos, y la asistencia técnica;*
- f) *Readmisión de personas nacionales de la Parte requerida que se encuentren en situación irregular en el territorio de la Parte requirente. Los procedimientos y garantías para la readmisión de personas suelen concretarse en un Anexo al Acuerdo que forma parte integrante del mismo.*

Así pues, en comparación con los acuerdos vigentes con países ALC, los acuerdos de segunda generación concluidos con países africanos concretan mejor algunas definiciones y conceptos, son más enfáticos en la lucha contra la inmigración irregular y contra las redes de tráfico de personas e incorporan la idea de “asistencia mutua”. A diferencia de sus predecesores, los acuerdos de segunda generación desarrollan en mayor medida los instrumentos para facilitar el retorno, y especifican que se establecerán “ayudas para facilitar la integración de la persona en el país de origen”. Además, los nuevos acuerdos incluyen disposiciones sobre la integración de los residentes, con medidas a desarrollar en los países de origen y en los de destino. Finalmente, siguiendo el Plan Director de Cooperación Española, los acuerdos de segunda generación incorporan un capítulo sobre “Migración y Desarrollo” con medidas orientadas a luchar contra la pobreza, a mejorar la capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen y a mejorar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades.

Nuevos enfoques, nuevos objetivos y nuevas lógicas de la cooperación, como puede ser el vínculo entre migración y desarrollo requieren de instrumentos específicos para su puesta en práctica. Considerando que las herramientas vigentes no se adaptan a los nuevos objetivos de la política española de cooperación y migración, se considera oportuno extraer los buenos resultados aportados por estos acuerdos marco, que, en definitiva, suponen la sustanciación de muchos de los consensos de Tampere, La Haya, Estocolmo y del enfoque integral de la política de inmigración.

CAPÍTULO 3

Marco institucional y de competencias del Estado español

España se organiza administrativamente en función del principio de Estado Unitario, donde hay varios niveles de gobierno con autonomía, pero uno sólo detenta la soberanía, el Estado. El segundo nivel de gobierno, las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), tendrán autonomía legislativa y política en el marco de sus competencias establecidas por la Constitución y sobre su territorio y los Entes Locales o municipios (en adelante EELL) los cuales también tendrán autonomía para la gestión de sus intereses y competencias ejecutivas en las materias que son competencias del Estado o de las CCAA.

En lo que se refiere al diseño de la política migratoria la competencia corresponde al Estado, si bien, algunas CCAA tienen competencias en materias tales como, la autorización inicial de permisos de trabajo las cuales son fundamentales para la gestión de los flujos, además del rol central que desempeñan en lo que a las políticas de integración se refiere. Asuntos como la gestión de prestaciones en educación, sanidad, vivienda o servicios sociales, recaen en importante medida sobre las administraciones autonómicas y municipales.

Los EELL si bien no tienen competencias legislativas, son un nivel esencial de gobierno en lo que a la implementación de la política migratoria del Estado se refiere. El nivel local o municipal (que incluye provincias y municipios) es vital por cuanto es el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el cauce inmediato de participación ciudadana⁵.

De acuerdo a la ley orgánica 2/2009, art. 2 bis “corresponde al Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las comunidades Autónomas y por las Entidades Locales”.

Al Gobierno y al análisis de los órganos de la Administración General del Estado (AGE), con competencias en política migratoria sea del lado del diseño, sea del lado de la gestión, se dedica la mayor parte de este análisis, sin perjuicio de las menciones autonómicas y locales que correspondan.

Antes de entrar en ello, y a modo de introducción, valga decir que, la pluralidad

5- Art. 1 Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

de niveles de gobierno implicados y de órganos dentro de un mismo nivel de gobierno que hoy se constata es reflejo del carácter integral y transversal que progresivamente se ha ido imprimiendo a la política migratoria, originalmente dependiente exclusivamente del Ministerio de Interior, muestra del carácter policial, securitario y del cierto recelo con que se observaba la migración.

La complejización del tejido institucional, si bien comporta problemas de “en-grase” y articulación debe ser entendida positivamente, como un esfuerzo por abordar la materia integralmente y por incorporar en las instancias de decisión asociaciones de inmigrantes, organizaciones no gubernamentales, academias e institutos de investigación con una fuerte sensibilidad hacia la realidad migratoria.

3.1 Órganos de la Administración General del Estado con competencias en la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política inmigratoria

En el Estado español, las competencias relativas a migración y asilo se reparten principalmente entre tres Ministerios: el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, siendo el primero el que tiene el mayor número de responsabilidades en materia de inmigración, además de ser el encargado de la dirección política y de coordinar con los demás ministerios las políticas que necesitan ser desarrolladas de forma transversal.

La cartera de inmigración pasó a tener rango ministerial con ocasión de IX legislatura, tras las elecciones generales de 2008. El RD 1129/2008 detalla su estructura orgánica, consolida la existencia de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, que, como Secretaría de Estado (S.E.) de Inmigración, venía trabajando desde el año 2004 en este como órgano de mayor jerarquía, en el entonces, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La S.E. de Inmigración y Emigración se ocupa de la gestión y coordinación de flujos migratorios y de la modernización en la gestión y las políticas de intervención social a través de tres Direcciones Generales (en adelante D.G.): Inmigración, Integración de los Inmigrantes y Ciudadanía Española en el Exterior que, con independencia de algún cambio menor en el título de las mismas, para ajustarlas a los cambios de organización y estructura gubernamentales venían trabajando desde el año 2000.

Además, por este real decreto, quedaron adscritas a la Secretaria de Estado, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración, la Comisión Interministerial de Extranjería y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

La estructura orgánica básica del Ministerio quedó más o menos estable en materia de migración, registrándose modificaciones en lo que a normativa y competencias de trabajo respecta, hasta su derogación por el actual R.D. 777/2011, de 3 de junio.

El Ministerio del Interior (RD 1181 / 2008 de 11 de julio), a través de la D.G. de Policía y Guardia Civil se ocupa, entre otras cosas, del control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; de la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal y, en general, del régimen policial de extranjería, refugio, asilo e inmigración, del control de la inmigración irregular y de la gestión de las fronteras (art. 3). La organización, preparación, seguimiento y monitoreo de las actividades de carácter internacional que se deban llevar a cabo en el ámbito de las competencias del Ministerio en las materias de inmigración y extranjería y la coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo en estas materias, se realiza a través de la D.G. de Relaciones Internacionales y Extranjería (art. 8).

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo (MAEC) a través de la D.G. de Asuntos Consulares y Migratorios (dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y Cooperación, RD 940/2010, del 23 de julio) tendrá la función de, entre otras, coordinar la política migratoria en el ámbito multilateral, en el de la UE y en el de las relaciones bilaterales con otros países, junto con otros departamentos ministeriales competentes en la materia. Asimismo, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), adscrita a la S.E. de Cooperación Internacional, participará también en la política de inmigración a través de lo que, parte de la doctrina, ha considerado como la cuarta pata de la política pública de migración de España (y de Europa en general), esto es, a través del diseño e implementación de las acciones de cooperación al desarrollo dirigidas a mejorar la situación de los países de origen de la migración, eliminando, a través de la cooperación internacional, las causas que motivan los flujos internacionales (RD 1748/2010, del 23 de diciembre).

Aunque con un papel menor a los anteriores, el Ministerio de Justicia también participa de la política migratoria, a través de la D.G. de Registros y del Notariado, que se ocupa, entre otras, de la elaboración de los proyectos legislativos sobre las materias de nacionalidad, tramitación y resolución de los expedientes de nacionalidad (RD 1203/2010, del 24 de septiembre).

Así, para la mejor gestión de estas relaciones, desde el año 2000 se han ido creando una serie de órganos colegiados con funciones de coordinación y mejora de la comunicación entre los diferentes niveles de la Administración, algunos de ellos, vigentes en la actualidad, otros que ya dejaron de existir y que, a continuación se enumeran:

3.1.1 Órganos colegiados de la Administración General del Estado:

- Comisión Interministerial de Extranjería

Se trata de una de las primeras instancias creadas en España (RD 511/1992) para dar respuestas a las demandas surgidas a partir del creciente flujo de inmigrantes que, ya en estas épocas, se empezaba a dejar sentir.

Pensada para coordinar la actuación de los Departamentos ministeriales con competencias sobre el régimen de entrada, permanencia, trabajo e integración social de los extranjeros en España, fue sufriendo modificaciones y adaptaciones en su composición y funciones a medida que se iba desarrollando la política migratoria de España, y, fundamentalmente a partir de la creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior en el año 2000.

Esta Delegación fue creada con la finalidad de dotar a la estructura orgánica de la Administración General del Estado de los recursos necesarios para hacer frente al fenómeno creciente en nuestro país de la inmigración (el Real Decreto 683/2000, de 12 de mayo de creación y 1449/2000, de 28 de julio, para el detalle de sus competencias). No obstante, como resultado del cambio de Gobierno del año 2004, esta Delegación dejó de existir y la recién creada S.E de Inmigración y Emigración, asumió sus competencias en este ámbito (RD 562/2004 de 19 de abril).

La composición y estructura actual de la comisión viene establecida por el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, modificado por RD 645/2002 de 5 de julio, decretos que mantienen la configuración de la comisión como un órgano colegiado interministerial, integrado por un representante por cada Ministerio, y que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo, y conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales, evaluando su incidencia y aplicación en España (art. 1).

Además que quedar integradas por estos representantes “permanentes” podrán participar en los trabajos de la Comisión representantes de otros Departamentos ministeriales o de otras Administraciones públicas cuando, por razón de los asuntos que hubieren de tratarse, la Comisión estimase conveniente su presencia.

Actualmente adscrita a la S.E. Inmigración y Emigración, se reúne ordinariamente dos veces al año y de forma extraordinaria, tantas veces como lo considere necesario su presidente. Para el trabajo de los temas, se crean cuatro comisiones sectoriales que funcionarán de modo permanente: política de visados y coopera-

ción internacional, régimen de extranjería, flujos migratorios, promoción e integración social de inmigrantes y refugiados, coordinación de servicios periféricos.

- *Observatorio Español contra el Racismo y la Xenofobia*

Al amparo del artículo 71 de la L.O 14/2003 de modificación de la LO 4/2000, se crea el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia con funciones de estudio y análisis y con capacidad para elevar propuestas de actuación, en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia. Quedando desde su creación al servicio de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, y dependiendo de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, adquiere en el año 2008 el rango de subdirección general del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El seguimiento y monitoreo que a través de sus informes e investigaciones realiza sobre el tejido social es, junto con los aportados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), dependiente del Ministerio de la Presidencia, fundamental para tener el pulso de la cohesión social en España.

- *Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración*

Se constituye por Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, posteriormente modificado en virtud de los cambios en la estructura y organización del Gobierno y actualmente regido por RD 1331/2010 de 22 de octubre. Estará presidida por el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior; e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Fomento y de Trabajo e Inmigración, por el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos, para la Unión Europea, de Defensa, de Seguridad, de Inmigración y Emigración y de Igualdad. La Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración ejercerá las funciones de Secretaria de la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración.

En tanto órgano colegiado del Gobierno, tiene por función tratar y analizar colectivamente aquellos asuntos que, afectando a varios ministerios, bien no deban ser elevados a acuerdos del Consejo de Ministros, bien aconsejen ser tratados y trabajados colectivamente previa a su consideración por el mismo.

3.1.2 Órganos colegiados intergubernamentales (Integradas por diferentes niveles de Gobierno):

- *Conferencia Sectorial de Inmigración*

La Conferencia Sectorial de Inmigración encuentra su antecedente en el Consejo Superior de Política de Inmigración.

Este Consejo, creado por Real Decreto 344/2001 del 4 de abril, como desarrollo de la ley 4/2000 y mantenido hasta el año 2008, es un órgano colegiado, de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, adscrito orgánicamente al Ministerio del Interior (art.2).

De composición tripartita, estaba integrado por representantes de todos los Departamentos ministeriales con competencias en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo, y que formaban parte de la Comisión Interministerial de Extranjería, además, participarán las Comunidades Autónomas, a través de las correspondientes Consejerías y la Administración local, representada por la federación española de municipios y provincias (FEMP), la asociación de Entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.

Sus funciones están dirigidas a impulsar la integración social y laboral de los inmigrantes, otorgando una importancia destacada a la coordinación, intercambio de buenas prácticas entre las administraciones, y sirviendo de cauce privilegiado de comunicación entre las administraciones que lo integran.

Los agentes sociales (organizaciones sindicales y empresariales) no están integrados, si bien, podrán ser oídos o solicitada información acerca del fenómeno migratorio en los asuntos de su competencia.

Por acuerdo del 9 de julio del año 2008, este Consejo viene a ser sustituido por la Conferencia Sectorial de Inmigración, en la que están representados el Gobierno y las Comunidades Autónomas y participan como observadores las entidades locales.

Su papel sale reforzado por ley 2/2009 que la incorpora al texto legal como el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración y la sede en la que Gobierno nacional y los autonómicos deberán concretar los programas bianuales a emprender en materia de integración y que serán financiados con cargo al fondo del mismo nombre.

3.1.3 Órganos de la Administración General del Estado que además integran a los agentes sociales:

- Comisión Laboral Tripartita de Inmigración

Fue creada por orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del 3 de junio de 2005 como instancia de interlocución permanente de carácter consultivo, entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal, en materia de gestión de flujos

migratorios de carácter laboral y es institucionalizada por la ley 2/2009 como el cauce establecido de diálogo con organizaciones empresariales y sindicales más representativas en materia de inmigración.

Integrada en partes iguales por representantes del Ministerio, representantes sindicales y empresariales, le corresponde un papel destacado en lo que a la gestión de flujos laborales respecta, por cuanto será informada sobre el conjunto de la gestión de los flujos migratorios laborales y será consultada sobre el procedimiento ordinario de contratación de extranjeros no comunitarios y trabajadores de temporada, informará al Ministerio de Trabajo sobre la propuesta trimestral de catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración sobre la propuesta de contingente con carácter previo a su elaboración.

Queda adscrita al Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

3.1.4 Integrados por órganos de los tres niveles de la Administración del Estado, los agentes sociales, universidades y asociaciones de inmigrantes:

- Observatorio Permanente de la Inmigración

Creado en el año 1994, fue en el año 2001 (RD 234/2001 del 4 de abril) cuando se adscribe a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior, con competencias en la formulación de la política del Gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el asilo. Manteniendo su composición y función originales, en el año 2008 queda adscrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, según establece el artículo 5.4 del Real Decreto 1129/2008.

El Observatorio Permanente de la Inmigración tendrá como función la recogida de datos, análisis y el estudio de las magnitudes y características de la realidad inmigratoria, y la difusión de la información obtenida, con la finalidad de conocer su tendencia y evolución, y preparar propuestas dirigidas a la canalización de los flujos migratorios y la integración de los residentes extranjeros (art. 1).

Estará compuesto por representantes de los Ministerios que forman parte de la Comisión Interministerial de Extranjería, un representante del Instituto Nacional de Estadística, otro vocal en representación del Centro de Investigaciones Sociológicas del Ministerio de la Presidencia, dos designados por la D.G. de la Policía y la Guardia Civil del Ministerio del Interior, cuatro vocales en representación de las Comunidades y Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla), dos en representación de las Entidades locales y otros dos representantes del ámbito universitario.

- *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

El Real Decreto 367/2001 del 4 de abril define sus funciones, competencias y organización de acuerdo al mandato contenido en el art. 70 de la ley 4/2000 como el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, el Foro se adscribió en un origen al Ministerio del Interior. Posteriormente, con el cambio de Gobierno, el Real Decreto 1600/2004 del 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, adscribirá el Foro a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Su regulación actual viene establecida en el real decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por real decreto 1164/2009 del 10 de julio, por el que se redefinen y amplían las funciones que ya venía desarrollando y a las que se incorpora la función de asesoramiento a la Administración por propia iniciativa, al tiempo que se mantiene la solicitud y emisión preceptiva de informe no vinculante cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes.

Está constituido en forma tripartita y en igual número por diez representantes de las Administraciones públicas (dos de ellos en representación de la CCAA y otros dos en representación de las EELL) diez de las asociaciones de inmigrantes y refugiados, diez de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales.

El Foro se reunirá en plenario dos veces al año de forma ordinaria y, podrán celebrarse sesiones extraordinarias cuando se estime justificado o cuando así lo solicite la mayoría de vocales del Foro. A las sesiones plenarias y a las de las comisiones podrán asistir con voz pero sin voto un máximo de tres actores designados como “observadores” entre aquellas asociaciones que, sin tener una actividad directamente relacionada con la inmigración, pueda contribuir a mejorar la integración social de las personas inmigrantes.

- *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*

Este Consejo es un órgano colegiado, adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Su creación responde al mandato de la Directiva 2000/43/CE, que establece en su artículo 13 la obligación de cada Estado miembro de designar “uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas por motivo de su origen racial o étnico”.

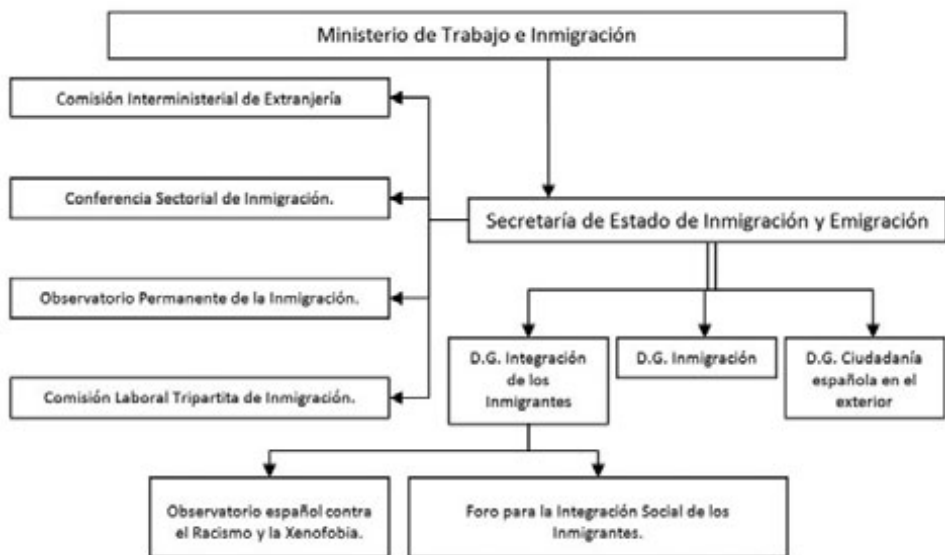
Fue creado por ley 62/2003, del 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, y adscrito, entonces al Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales. Su composición, competencias y régimen de funcionamiento vienen regulados por el Real Decreto 1262/2007, del 21 de septiembre y, desde el año 2008, este órgano quedó adscrito al Ministerio de Igualdad a través de la Dirección General contra la Discriminación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, ahora, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

En este Consejo se encuentran representadas las distintas Administraciones públicas territoriales, estatal, autonómica y local, así como representantes de los trabajadores y empresarios, y del movimiento asociativo cuya actividad está relacionada con la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

Por último, tiene entre sus funciones las de prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación racial o étnica, a la hora de tramitar sus reclamaciones, asesorar al Gobierno en la promoción de medidas para la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación racial o étnica de las personas en la educación, sanidad, prestaciones y servicios sociales, vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, así como el acceso al empleo, realizando investigaciones y análisis en estas materias.

Gráfico 1: Esquema de los Órganos con competencias en política de inmigración adscritos al Ministerio de Trabajo e Inmigración.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración.

3.2 Órganos de la administración general del estado con competencias en la medición y diseño de la migración

Junto a los órganos mencionados antes, existen una serie de instancias públicas que, si bien no se dedican en exclusiva a la cuestión migratoria, cumplen una función importante en la medición de la migración. Este apartado está dirigido a tratar sobre ellas y apuntar los problemas que presenta la medición de la inmigración en España.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) es el organismo autónomo del Estado español responsable de la coordinación general de los servicios estadísticos de la Administración General del Estado y de la vigilancia, control y supervisión de las competencias de carácter técnico de los servicios estadísticos estatales. Este organismo elabora desde el año 1945 la información estadística en España y, entre ellas, es el garante de la información oficial sobre migraciones.

La información sobre la población migrante internacional proviene principalmente de tres fuentes: los permisos de residencia y de trabajo, los censos de población y los padrones municipales de habitantes, las dos últimas competencias del INE. Aunque ninguna de ellas registra el número exacto de personas, permiten una aproximación certera a las características sociodemográficas de la población inmigrante.

- El censo: se elabora cada diez años y permite obtener información de la población residente en el momento de efectuarse, estimando la migración absoluta (por país de nacimiento) y de periodo (de acuerdo al lugar de residencia cinco años antes). En el padrón se hace una distinción entre país de nacimiento y nacionalidad. El último censo disponible es el del año 2001, estando a la espera de la publicación del censo 2011.
- El padrón: compendia información actualizada anualmente sobre los “vecinos de un municipio”. La inscripción en el padrón se volvió obligatoria en el año 1996 para todos los residentes en el municipio, nacionales y extranjeros, con independencia de su condición de regulares o irregulares. El padrón es la herramienta a través de la cual se extraen las cifras oficiales de población y a partir de él se elabora la Estadística de Variaciones Residenciales la cual incluye datos sobre las altas y bajas anuales por cambio de residencia.
- La encuesta de población activa (EPA): se realiza trimestralmente y releva información sobre la población activa laboralmente, ocupada y desocupada (desempleados). Derivada de ella, el INE elabora la Encuesta de Migraciones, que tiene por objetivo proporcionar estimaciones sobre el número de personas que han migrado en un año y la situación del migrante en el mercado de trabajo.
- Por única vez, en 2007, el INE realizó la Encuesta Nacional de Inmigrantes que aportó una información muy rica cualitativamente sobre las dimen-

siones sociales y económicas del fenómeno, redes, motivaciones para la migración, historia laboral, trayectoria con España y con el país de origen, entre otras.

Junto al INE que aportaría la información cualitativa y cuantitativa más importante, existen otras instancias mencionadas supra que asimismo, aportan información de relevancia en la medición de la inmigración. Así, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente jerárquicamente del Ministerio de Interior, otorga los permisos de residencia y dispone de información sobre solicitudes y concesiones de asilo, detenciones y expulsiones. Los datos sobre permisos de trabajo son recopilados y procesados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y revelan el número de personas de nacionalidad extranjera económicamente activas que han solicitado autorización administrativa para trabajar en España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que registra los visados concedidos, el Ministerio de Justicia, que dispone de información relativa a las concesiones de nacionalidad española o el Ministerio de Educación y Ciencia, que posee datos relacionados con las matrículas de alumnos.

Por supuesto, todas estas fuentes, a su vez, presentan serias deficiencias que hacen que la información relevada no pueda ser considerada más que como estimativa.

El primer sesgo observable y común a todas ellas, consiste en que, evidentemente, sólo están considerando la inmigración regular o administrativamente declarada. Si bien, del cruce de datos entre ellas se pueden filtrar bastante los casos relativos a la economía informal, según el Observatorio de Sostenibilidad en España un 32,2 por ciento, nunca se llegó a relevar completamente los aproximados 500.000 casos de inmigrantes irregulares que se estima residen en España.

En segunda instancia, y en lo que se refiere a los casos que efectivamente son objeto de la muestra, se pueden encontrar las siguientes deficiencias:

- *Sobre la inscripción en el padrón*

El padrón puede considerarse como un instrumento bastante fidedigno para relevar la información sobre las personas inmigrantes en un municipio. No obstante, dos razones determinan que no pueda considerarse como un instrumento óptimo:

La primera, es que, si bien la inscripción en el padrón es obligatoria desde la ley 4/1996 reguladora de bases del régimen local, para todos los vecinos de un municipio, y hay incentivos a la inscripción, como el hecho que las prestaciones sanitarias, educativas y otras asistenciales requieran demostrar esta vecindad, y el que fuera solicitada en los procedimientos extraordinarios de regularización de 2000, 2001 y 2005 y en la concesión de los permisos de reagrupación familiar, los

inmigrantes irregulares son, en ocasiones reticentes a inscribirse.

A este recelo contribuyó el hecho de la reforma de la Ley de Extranjería aprobada en el año 2003, que establecía que la Dirección General de Policía accedería a los datos de inscripción padronal de los extranjeros para ejercer sus funciones relacionadas con el control de su permanencia en España. Esta disposición provocó las protestas de un amplio sector social resultando en la inaplicación de esta disposición salvo en casos tasados y nunca de forma genérica. No obstante esta rectificación o inaplicación no sirvió para evadir los temores que había generado.

En segunda instancia, y en lo que se refiere a la población inscrita, los procedimientos de alta, que no requieren que se haga de modo presencial y la no obligatoriedad de la baja, conducen, en ocasiones a una sobreestimación de los datos.

Hasta la ley 14/2003 no existía un sistema obligatorio de bajas. En la reforma introducida por esta ley se incluyó un sistema de caducidad de las inscripciones patronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente. A partir de ese año, estas inscripciones, si no fueron renovadas cada dos años, causarán baja en el padrón y serán computadas como una salida internacional. En 2005, comenzó el proceso de “caducidad”, por el que los Ayuntamientos comenzaron a dar de baja en el Padrón a aquellos extranjeros que no hubieran renovado su registro.

Estas técnicas ayudaron a depurar el sistema, si bien sigue existiendo una distorsión que se ve acrecentada por un tercer motivo: algunos Ayuntamientos, por ahora muy minoritarios, de municipios con una alta presencia de inmigrantes, han comenzado desde el año 2008 a dificultar de diferentes formas la inscripción en el Padrón de los extranjeros sin permiso de residencia o que habitan en viviendas en condiciones de hacinamiento. Mientras, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla mantienen la práctica de negar el registro a los que carecen de permiso de residencia casi desde el comienzo de la década.

- *En lo que se refiere al registro de los permisos de residencia*

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiente jerárquicamente del Ministerio de Interior, es competente para el otorgamiento de los permisos de residencia. Por definición, se otorgan permisos de residencia a todo aquel ciudadano de nacionalidad diferente a la española que desee residir en España.

Encontramos aquí el primer problema metodológico, ya que, todas aquellas personas nacidas fuera de España con nacionalidad española no quedarán registradas por este medio. Si se toma en consideración las estimaciones mediante las cuales uno de cada tres residentes en España nacidos en el extranjero tiene nacionalidad española, estaríamos obviando la consideración de una parte muy

importante de la inmigración, especialmente relevante en casos como el de la población proveniente de países latinoamericanos.

En promedio, se estima que en el periodo 2001- 2010, los nacidos en países de América Latina y Caribe con nacionalidad española, han representado el 21,6 por ciento del total de nacidos en la región y entre el 33 por ciento - 40 por ciento de los inmigrantes de la región en España. Asimismo, las personas que en los países de origen adquirieron una nacionalidad comunitaria distinta de la española aparecen con permiso de residencia comunitario, siendo imposible determinar el país de nacimiento o procedencia.

- *Dispersión de la información.*

Finalmente, incluso si se lograsen superar estos inconvenientes, no se acabaría con la dispersión y parcialidad de que adolece la información sobre flujos, derivada de la pluralidad de instancias, órganos y direcciones con competencias en la materia (solicitud de visados, concesiones, órdenes de expulsión y ejecución de las mismas, concesión, denegación o renovación, de permiso de residencia y de trabajo, regularización, afiliación a la seguridad social y nacionalización, entre otras).

Se necesita una aplicación informática que permita homogeneizar y gestionar la información primaria suministrada por diecisiete registros autonómicos sobre la concesión de permisos de trabajo, contratación, concesión de tarjetas sanitarias, atención a menores no acompañados, etc. Habría que unificar los requisitos exigidos por las entidades locales sobre inscripción en el padrón para evitar situaciones discriminatorias como las que se vienen produciendo en algunos municipios.

A este objetivo se dirige la iniciativa del Ministerio de Trabajo e Inmigración lanzada en el año 2009 para implantar una aplicación informática común para la tramitación de los procedimientos en materia de extranjería que permita el conocimiento, en tiempo real, de la situación de las solicitudes de autorización por parte de los órganos administrativos que sean competentes en cada una de las fases del mismo, así como su intervención en la fase que recaiga dentro de su ámbito de competencias. Asimismo, la aplicación informática permitirá la generación de bases de datos estadísticas por las administraciones intervinientes para la obtención de la información actualizada y fiable sobre las magnitudes relativas a la inmigración y la extranjería.

Conectada con esta base, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación deberá crear una base específica para la tramitación de los procedimientos relativos a visados de tránsito y de estancia, sin tener información, a la fecha del grado de desarrollo de la misma.

Con la puesta en práctica de esa base de datos, y ya que no se logró crear una agencia estatal para la inmigración, como tantas veces se trató en sede parlamentaria, se conseguiría mejorar la coordinación entre organismos de la gestión pública; reduciendo los plazos de tramitación de las solicitudes y alcanzando mejores niveles de seguridad, disponiendo de información en tiempo real del expediente completo de la persona, pudiendo realizar un seguimiento del mismo gracias a la generación de bases de datos históricas, y proporcionar de forma automatizada información estadística relevante sobre la gestión de la inmigración.

CAPÍTULO 4

La política migratoria española

Este apartado tiene dos propósitos principales: de un lado señalar las principales notas características de la política inmigratoria de España, de otro, analizar las disposiciones sustantivas concretas que constituyen la política de inmigración actual.

El marco normativo que regula lo relativo a los derechos y libertades de los extranjeros en España se encuentra enmarcado por la constitución, las leyes y los reglamentos de instrumentalización.

El mandato constitucional establece en su artículo 13.1, que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (Título I sobre Derechos y Deberes Fundamentales) en los términos que establezcan los Tratados”. De otro lado, el artículo 81 establece la reserva de ley orgánica, esto es, reserva un procedimiento cualificado y reforzado de aprobación para la regulación de determinadas materias, como los derechos fundamentales, el régimen electoral general, los estatutos de autonomía, o la modificación de algunas instituciones del Estado, que por su importancia, requieren de un procedimiento cualificado y reforzado para su aprobación.

4.1 Evolución de la regulación española en materia de extranjería e inmigración

Como ya se ha mencionado, la inmigración como fenómeno no se dejó sentir con la fuerza actual hasta las últimas décadas del siglo XX. Al no ser considerada como una cuestión pública que requiriese regulación, hasta el año 1985 se mantuvo vigente un texto preconstitucional, el Real Decreto de 17 de Noviembre de 1852, que además, estaba pensado para un contexto en el que España era país de emisión, no de recepción de migrantes.

El primer texto legal de la democracia regulador de la política migratoria será la Ley Orgánica 7/1985, del 1^o de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Esta ley, vigente hasta el 1 de febrero de 2000, venía a colmar la dispersión normativa existente en la materia, pues desde el Real Decreto de 17 de Noviembre de 1852, no se había aprobado ninguna norma general, que recogiese, formulase y sintetizase los principios que deban informar la situación

de extranjería, en sí misma y en sus aspectos más importantes y que evitase la proliferación de disposiciones de distinto rango, que hasta la fecha, y como menciona ese preámbulo, se habían venido dando en España.

Esta ley tiene un espíritu homogeneizador de la normativa dispersa en vigor, trayendo a su texto legal normas que hasta la fecha no tenían este carácter y asumiendo las principales recomendaciones internacionales en la materia.

No obstante, a pesar de la valoración positiva que merece este objetivo, se trata de un texto que pronto mostrará sus carencias, y es que en 1985, año de promulgación de esta norma, aun no se había dejado sentir el fenómeno migratorio en España con la fuerza que lo hará en el periodo inmediatamente posterior. La ley, por tanto, venía a regular un fenómeno minoritario, muy residual, considerado como fenómeno “temporal, coyuntural”, que limitaba el tiempo de estancia de los inmigrantes a periodos cortos, siempre vinculado a contratos de trabajo y en la que no se garantizaba la permanencia ni la reagrupación familiar.

Mostrando las carencias del texto vigente a la sazón, el cambio de siglo trajo la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y una respuesta política a la nueva situación migratoria en España. El texto consolidado de esta ley, reformada por medio de las Leyes Orgánicas 8/2000, del 22 de diciembre, 11/2003, del 29 de septiembre, 14/2003, del 20 de noviembre y la ley 2/2009, del 11 de diciembre y los Reglamentos de desarrollo⁶, completó el marco regulador en la materia hasta la actualidad.

Identificando una continuidad en la tradición normativa española sobre migración, pueden señalarse dos periodos claramente diferenciados en la regulación y gobierno de la política migratoria en España que tienen como punto de inflexión el tratamiento articulado y con rango de ley de la gestión de la integración.

Con respecto a la primera de estas consideraciones, existen algunos rasgos definitorios de la legislación española sobre migración y extranjería que se han mantenido constantes a lo largo de la década. La legislación española sobre la materia se ha visto directamente condicionada por la integración en la Unión Europea⁷, incluso en mayor medida que otros Estados miembro. Ello, unido a la escasa tradición inmigratoria, ha marcado el tono de la construcción legislativa, produciendo leyes reactivas y restrictivas, que traslucen una escasa capacidad de previsión y gestión estratégica.

Una producción normativa bajo el prisma securitario se mantiene como objetivo declarado o no, la lucha contra la inmigración irregular (denominada “ilegal” en

6- Reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre, modificado por Real Decreto 1019/2006, del 8 de septiembre.

7- España entra a formar parte de la UE en 1986.

primeros textos legales) la regulación de la entrada y admisión, olvidando, en la mayoría de los casos, el segundo gran pilar de la política migratoria, la gestión de la integración de los que ya llegaron, que, más allá de aparecer tímidamente referenciado en los primeros textos legales, no se articulará hasta la ley 2/2009.

A continuación, se exponen los principales hitos constitutivos de la evolución normativa de la regulación de la migración en España, expuestos en orden cronológico. Esto permitirá de un lado, apreciar la evolución de las políticas gubernamentales en torno a la migración, poniéndolas en relación con el desarrollo económico, político y social nacional y de la región y, tal vez, permita reflexionar sobre la existencia y/o oportunidad de una política de Estado sobre la migración.

Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

La negociación durante todo 1999 y la aprobación y entrada en vigor en febrero del mismo año, de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, marca el comienzo de una década de regulaciones de la política migratoria en este país caracterizada por la impresión de un enfoque utilitarista y parcial. El texto mucho más articulado que el anterior de 1985, incorpora, como objetivo la integración social de los inmigrantes, y a esos efectos introduce un principio de progresiva igualdad, que si bien, podría considerarse un cambio fundamental, no es objeto de una articulación clara.

No obstante, esta ley será pronto objeto de una profunda reforma. Las razones que lleva a que en ese mismo año 2000 se apruebe una nueva ley de modificación son de dos tipos: entre los declarados, la voluntad de incorporar el acervo de Schengen y la Cumbre de Tampere; entre los no declarados, las de introducir unas modificaciones que el partido en el gobierno no había podido sacar adelante en la ley 4/2000 y que ahora, tras el fortalecimiento obtenido en las elecciones de marzo al salir elegido por mayoría absoluta, se veía con respaldo social para aprobar. A estos efectos, valga recordar que la ley 4/2000 se aprobó sin el voto del partido del gobierno, en minoría parlamentaria, y la 8/2000, la “contrarreforma”, como también se la llamó por su vuelta a algunas de las soluciones de la ley de 1985, se aprobó por los votos a favor del partido en el gobierno, con mayoría absoluta y un par de partidos minoritarios, Coalición Canaria y Convergencia y Unión.

Ley Orgánica 8/2000 de reforma de la LO 4/2000

La ley 8/2000 se aprueba en el mes de diciembre con la voluntad declarada

de incorporar los acuerdos alcanzados con ocasión de la cumbre de Tampere sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen sobre el régimen de entrada, condiciones de expedición de visados, regularización de estancia de los extranjeros y responsabilidad y sanciones a los transportistas.

Como se vio, los acuerdos de Tampere, de octubre de 1999, tenían por objetivo garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residieran legalmente en el territorio de los Estados miembro. Así, de acuerdo a las declaraciones de Tampere, la política de integración debe encaminarse a conceder a los extranjeros residentes derechos y obligaciones en grado comparable a aquellos de los que son titulares los ciudadanos de la Unión. Se incluye en este texto una primera conexión entre inmigración /residencia, entendida en como “regular o legal” y la importancia de la atribución de derecho y obligaciones.

Entre los objetivos de Tampere se encuentran también el fomento de la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y el desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia. Si bien, la incorporación que se hizo de estos acuerdos en el texto legal recogía la preocupación por el reconocimiento de derechos y libertades en los términos antes expuestos y la integración de los residentes, en términos generales, supone un retroceso en términos de endurecimiento de las condiciones de entrada para los inmigrantes.

Entre los aspectos más destacados introducidos por la ley en lo referente a derechos y libertades de los extranjeros, están los siguientes (Título I):

El Estado promoverá “la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes”. Para ello, el Estado contará con acciones formativas para procurar el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, garantizando la escolarización en la edad obligatoria, el conocimiento de todas las lenguas oficiales y el acceso al empleo, pero no se llegan a instrumentalizar estos objetivos de ningún modo.

Se contempla de modo específico el derecho a la reagrupación familiar hasta el primer grado de consanguinidad y solo a partir de la primera renovación de su tarjeta de residencia temporal, algo que se ha mantenido en las subsecuentes reformas legales.

Se recoge un capítulo dedicado a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros, en términos generales y de modo específico ante los procedimientos de denegación de entrada, devolución o expulsión. Esto, que en términos jurídicos puede considerarse como un avance, se vio mermado en la práctica al operativizar este principio, ya que, para la puesta en práctica, la ley remite a la ley de enjuiciamiento

civil y de acuerdo a ella, la presentación de los recursos oportunos requiere de una firma y depósito del inmigrante antes de su expulsión o deportación, lo que, de hecho, se torna imposible en la mayoría de los supuestos; asunto sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

En lo que se refiere a las disposiciones sobre su régimen jurídico (Título II), la ley contempla lo siguiente:

- Como gran avance destacable en este ámbito se introduce la obligatoria motivación de la denegación de entrada en España. Esto es, a sensu contrario, hasta este momento, las autoridades españolas no tenían obligación de motivar la denegación de la entrada. Este es un avance fundamental en el ejercicio del derecho a la libre circulación y del de tutela judicial efectiva pues, en el mismo documento en el se deniegue al extranjero la entrada en España, se deberán mencionar los motivos de la misma e informarle acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y autoridad ante quien deben formalizarlo y de su derecho a la asistencia letrada y, en caso de necesitarlo, intérprete.
- En lo que se refiere a la capacidad de residir y trabajar, la ley dispone que la autorización se concederá de manera conjunta para residir y trabajar. Se vinculan así ambos permisos administrativos, solución que se mantendrá posteriormente.
- Se mantuvo el sistema de contingente como el principal mecanismo de contratación y entrada de los migrantes económicos internacionales.

Finalmente, el grueso de las modificaciones introducidas viene a endurecer las medidas relativas a la lucha contra la inmigración ilegal, mejorando, al tiempo los mecanismos de combate contra ella e incorporando por primera vez duras sanciones a los actores implicados en la entrada irregular de inmigrantes, sean, estas compañías de transporte u organizadores de redes de trata. La residencia en territorio español sin la debida autorización administrativa será considerada motivo de expulsión, enfoque que se mantendrá en las sucesivas modificaciones legales, solo exceptuado en la del año 2009 para el caso de mujeres víctimas de explotación sexual que se encuentren residiendo irregularmente y denuncien la situación de la que son objeto.

Las dos leyes orgánicas de 2003, la LO 11/2003 del 29 de septiembre y la 14/2003 del 20 de noviembre, vienen a complementar la LO 4/2000 en los siguientes aspectos:

Ley orgánica 11/2003 del 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros

La Ley 11/2003 del 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, es parte de un paquete normativo que viene a regular legalmente los contenidos del plan de lucha contra la delincuencia aprobado por el Gobierno en septiembre de ese año.

Las reformas introducidas por esta ley en materia de inmigración iban dirigidas a incorporar en la ley de “extranjería”⁸ aspectos penales recogidos en el plan de lucha contra la delincuencia (en este sentido, es interesante observar cómo se habla de “extranjero” y no de “inmigrante” y de “ley de extranjería” y no de “inmigración”).

En línea con estas disposiciones se establecen una serie de modificaciones en el código penal, a partir de las cuales se establecerá, entre otras cosas, que salvo disposición motivada en contra, las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio español, del mismo modo que se aplicará esta expulsión con carácter general y en sustitución de las medidas de seguridad que le sean aplicables en el caso de comisión de un delito y ser declarado por un juez o tribunal exento de responsabilidad por causa de anomalía o alteración psíquica, intoxicación o tener alterada gravemente la conciencia de la realidad, de acuerdo a los supuestos del artículo 20 del código penal.

Con severidad se castiga también en la nueva redacción del art. 318 bis del código penal a todo aquel que “directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España” con penas de prisión de cuatro a ocho años. La tipificación del tráfico ilegal de trabajadores ya era objeto de regulación en los artículos 311 y ss. con ocasión de los delitos contra los derechos de los trabajadores. Con esta tipificación se busca no sólo perseguir el tráfico ilegal de extranjeros con fines no laborales sino también la inmigración irregular en general.

El resto de las modificaciones introducidas, siempre referidas a aspectos penales, se dirigen a facilitar la coordinación entre las instancias administrativas y penales, estatales y autonómicas para facilitar la expulsión del inmigrante irregular, llegando a introducir y reglamentar un procedimiento de urgencia para ello.

8- Se usa este término en la exposición de motivos de la ley, apartado IV. 5.

Ley Orgánica 14/2003 del 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, del 10 de enero, de Competencia Desleal

Se trata de la segunda de las leyes aprobadas este año que afectan a la cuestión migratoria, en este caso, suponiendo una modificación importante de la regulación establecida es la ley 8/2000.

Esta ley reforzará el régimen sancionador, se ocupará de la gestión y efectos de los visados, para favorecer una inmigración regular, agilizando el régimen de devolución de los inmigrantes que intenten acceder sin las correspondientes autorizaciones a territorio español e incrementando lo referente a las tasas para la expedición de los visados. Se incluyen asimismo, algunas disposiciones para evitar la “reagrupación en cadena”, esto es, para evitar que el reagrupado pueda a su vez convertirse en reagrupante hasta que sea titular de una autorización de residencia independiente. Otras disposiciones específicas incluidas en esta modificación, como la introducción de mecanismos que dificultan, en la práctica, la reagrupación de ascendentes serán incluidas en la ley y serán objeto de abordaje específico en el apartado previsto al efecto.

Pueden considerarse avances en términos de integración de los inmigrantes dos modificaciones realizadas en esta ocasión y que se mantendrán en las sucesivas regulaciones, las siguientes:

- De un lado se introducen cambios en lo que se refiere a la función del visado. Hasta este momento, la visa constituía un título válido, únicamente en lo que se refiere a una autorización de entrada. A partir de la modificación introducida, se amplía el régimen de los visados, atribuyendo a la visa otras funciones como la acreditación para residir y en su caso trabajar en España. En definitiva, se trata de agilizar el mecanismo de obtención de este permiso de residencia y, en su caso, trabajo, adelantándolo en el tiempo y llevándolo a la gestión consular en el país de origen del inmigrante, eliminando la obligación del extranjero de realizar ningún trámite de forma inmediata a su llegada a España, como se realizaba hasta la fecha, lo que, en la práctica era fuente de muchos problemas administrativos y obstáculo para la integración de este colectivo.
- De otro lado, se regula por primera vez en un texto legal el régimen interno de los centros de internamiento de extranjeros (CIES). En este sentido, y no obstante las carencias de la regulación interna de los CIES que incluso hoy presenta la ley y que, en la práctica, dejan un amplio margen de decisión al director del centro, no puede más que considerarse

como positivo el esfuerzo por introducir una regulación en este sentido. Y, lo que es más notable aun, la puesta en relieve de la situación de estos CIES que entraña el trámite parlamentario y los debates necesario e indispensables para la formación de consensos que requiere la aprobación de una ley orgánica.

- Por último, se regula y se autoriza de modo general, el acceso al padrón municipal a favor de la DG policía para “mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas sobre el control y permanencia de extranjeros en España”, y que, como antes apuntamos, nunca se llegó a realizar.
- Con el devenir de estos años, la inmigración empieza a verse como un fenómeno estructural para el que, sin embargo, se proporcionaron respuestas utilitaristas y cortoplacistas, priorizándose la gestión de flujos y el control de la inmigración irregular sobre la integración social, aunque se empieza a poder identificar las primeras medidas para alcanzar una política de inmigración integral.

Ley orgánica 2/2009 del 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

El año 2009 marcará una diferencia en lo que a la política de inmigración española se refiere. La ley 2/2009 se publica en el Boletín Oficial del Estado, número: 299, de doce de diciembre, entrando en vigor el día 1 de enero de 2010.

Esta ley supone una diferencia en cuanto al procedimiento de aprobación y al tratamiento y respuesta pública que se da al fenómeno migratorio, permitiendo, a mi juicio, sentar las bases de una política integral, integrada y sostenible, tal y como se referencia en el punto VIII de su preámbulo.

En lo que se refiere al procedimiento legislativo, la ley gozó de un amplio consenso, tanto en el seno del parlamento como de los principales actores responsables. Durante el trámite legislativo, el Parlamento consultó a los siguientes actores: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Comisión Interministerial de Extranjería, Conferencia Sectorial, Consejo Superior de Política de Inmigración, Consejo Económico y Social, Consejo Fiscal, Consejo General de la Abogacía, Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales, Consejo General de Gestores Administrativos, Consejo General del Poder Judicial y Consejo de Estado, junto con informes individuales de ONGs y Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a contenidos, varias y de calado, eran las razones que exigían una revisión de la normativa sobre inmigración:

- I. La necesidad de incorporar al texto consolidado la jurisprudencia del

- Tribunal constitucional.
2. La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las Directivas europeas sobre inmigración que estaban pendientes de transposición o que no se habían transpuesto plenamente.
 3. La necesidad de adaptar el texto legal a la nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes de los que existían cuando se aprobó la última reforma.

4.2 La política migratoria vigente

La actual política de inmigración de España tiene como marco normativo fundamental la Constitución, el texto consolidado de la LO 4 /2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su redacción dada por las LO 8/2000, 11/2003, 14/2003 y 2/2009, y el Real Decreto 557/2011, del 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

La definición de los elementos característicos de la política migratoria vigente en España requiere una referencia obligada a la ley 2/2009, que, por primera vez contempla en su título preliminar un artículo que compendia los principios inspiradores de la política migratoria (art. 2 bis) y un artículo relativo a la integración de los inmigrantes (art. 2 ter).

Estos dos elementos, los principios inspiradores de la política migratoria y el reconocimiento de la obligación de integración, introducidos por medio de los artículo 2 bis y ter constituyen dos avances fundamentales en el diseño e implementación de una política integral de inmigración.

En el artículo 2 bis, podemos identificar los tres aspectos fundamentales de la política de inmigración de España:

- En lo que se refiere a la gestión de los flujos, se mantiene la continuidad sobre la referencia y vinculación de los flujos laborales a las necesidades de la situación nacional del empleo, ejerciendo sus competencias las Administraciones Públicas en forma coordinada con las políticas definidas por la Unión Europea.
- En lo que se refiere a la gestión y gobierno de la integración, esta ley supone un avance fundamental por cuanto se inserta en el título preliminar el principio de la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía como principio inspirador de la actuación de las administraciones públicas.
- Se mantiene también la tradición normativa de la política española en lo que se refiere a reforzar la situación de los extranjeros residentes en

situación regular, dotándoles de mayores garantías para el ejercicio de sus derechos, asimilándolos al ejercicio de los mismos por los ciudadanos españoles, y en este sentido, se declara la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; la efectividad del principio de no discriminación y, consecuentemente, el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para todos aquellos que vivan o trabajen legalmente en España, la igualdad de trato en las condiciones laborales y de seguridad social, la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas. Al tiempo que se plasman en el título preliminar las últimas reformas introducidas en el código penal, referentes a la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas; la persecución de la trata de seres humanos.

- Se introduce “la promoción del diálogo y la colaboración con los países de origen y tránsito de inmigración”, como tercer gran eje de implementación de las política de inmigración, que se realizará “mediante acuerdos marco dirigidos a ordenar de manera efectiva los flujos migratorios, así como a fomentar y coordinar las iniciativas de cooperación al desarrollo y codesarrollo”. Atención especial merece también la declaración de valor del “codesarrollo” como valor inspirador de la acción del Estado.

En lo que se refiere a la integración, es indudable el avance que supone la inclusión de este principio vertebrador de la política de inmigración, por más que haya que esperar a la efectividad real de este principio por las Comunidades Autónomas, segundo nivel de gobierno, con competencias legislativas en materias con implicaciones en política migratoria, tanto más cuando algunos estatutos de autonomía en sus recientes modificaciones han incorporado la integración social de los inmigrantes como competencia propia (Cataluña y Andalucía) y en tanto, los principios de Derecho, en derecho interno, no suponen una obligación jurídicamente vinculante, sino un valor inspirador que debe ser respetado.

Asimismo, el legislador, conscientemente, mantuvo una definición muy amplia de “integración” en el art. 2 ter, estableciendo sólo un marco de respeto a las “identidades culturales”, la “constitución y la ley”. La instrumentalización de esta integración se hará, según marca el texto, “mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de valores constitucionales y estatutarios de España y de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre mujeres y hombres (...) desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando la escolarización obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales y el acceso al empleo (...)”.

Partiendo del avance en términos generales que supone este artículo, cualquier lector podría hacer las siguientes salvedades:

- Las disposiciones incorporadas se tratan, en todos los casos de obligacio-

nes de comportamiento o de prestación, no de resultado: “los poderes públicos promoverán la integración”, “las administraciones públicas promoviendo la participación económica, social, cultural (...)”, “(las administraciones públicas) procurarán mediante acciones formativas (...) ... y desarrollarán medidas para favorecer (...)”.

- El texto elude determinar a qué administración pública le corresponde la realización de estas acciones, por ejemplo, el aprendizaje de lenguas oficiales (entendiendo de las “dos lenguas oficiales” en el territorio de las CCAA donde sean obligatorias estas dos lenguas). A este respecto, el reglamento en sus artículos 61 sobre la renovación de autorizaciones de residencia en virtud de agrupación familiar y el art. 70 sobre renovación del visado de residencia y trabajo y entrada en España, y el art. 109 sobre renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia disponen, en similares términos que para la concesión /renovación de la solicitud “se valorará el esfuerzo de integración del extranjero acreditado mediante el informe positivo de la Comunidad Autónoma de su lugar de residencia y que (...) tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia”. No obstante, el Reglamento tampoco precisa a qué administración corresponde la obligación de prestación de este servicio para posibilitar la integración del inmigrante en estos términos.
- En lo que se refiere a la financiación de estas acciones de integración, se mantiene la dotación y determinación anual a través de la ley general de presupuestos del Estado, tal como se venía haciendo desde la creación del fondo estatal de integración en el año 2005 y que, desde ese año, se viene dotando de 200 millones de euros anuales. Con la actual redacción, algunos investigadores se preguntan si no se esté pretendiendo “vincular el Plan plurianual, que es del Estado y actualmente incluye partidas presupuestarias de los diferentes ministerios, (...) al Fondo Estatal de Integración, que actualmente subvenciona las actividades de las CCAA y de los Ayuntamientos en una serie de ámbitos que el Estado considera conveniente reforzar, y que hasta la fecha se determinaban por acuerdo con las CCAA (...) modificando así la naturaleza del fondo, de instrumento complementario a instrumento principal de financiación”⁹.

En síntesis, podría decirse que la política de migraciones laborales de España se caracteriza por las siguientes notas:

9- Documento de Trabajo Real Instituto Elcano. La reforma de la ley de extranjería.

- Garantista: de los derechos de “los que están”, a través de los siguientes procedimientos:
 - o Estableciendo un marco de derechos y libertades a los extranjeros residentes en condiciones de regularidad cada vez más amplio, como se analizará con ocasión de las medidas puestas en marcha para garantizar la integración de los inmigrantes.
 - o Establecimiento una estrategia de rechazo y combate de la inmigración irregular. Y con esto nos referimos a la puesta en práctica de una estrategia de ataque a los migrantes y a las de las mafias, que es especialmente paradigmática en el caso de la inmigración africana, mediante acuerdos de cooperación al desarrollo y de cooperación migratoria con los países emisores de migrantes de la fachada occidental de África.
 - o A través del acercamiento de la gestión al ciudadano, a través de un impulso de la asunción de medidas para la integración por parte de las Entidades Locales, medidas que han recibido un apoyo financiero permanente a través del fondo estatal para la integración desde el año 2005 así como a través del incremento de competencias de ejecución por parte de los Ayuntamientos.

- De cohesión social y apuesta por la pluralidad a través de:
 - o El favorecimiento de acciones tendentes a la integración social de los inmigrantes en la sociedad española.
 - o La implicación creciente de las asociaciones de inmigrantes y agentes sociales más representativos en las instancias de diálogo, información y asesoramiento de la toma de decisión en materia de inmigración. Y por ejemplo, así en la elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y en el procedimiento legislativo que acompaña la elaboración de esta última ley y que contó con informes y dictámenes de, entre otros: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Comisión Interministerial de Extranjería, Conferencia Sectorial, Consejo Superior de Política de Inmigración, SOS Racismo y Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
 - o La implementación y apoyo de acciones de cooperación al desarrollo con los países de origen de la migración para la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

- De coordinación y colaboración. Coordinación y colaboración que se reflejan en tres campos:
 - o Coordinación y sintonía con la política y principios de la Unión Europea. Si bien durante una primera etapa, era España la que miraba

- a la Unión Europea para la definición de sus políticas y estrategias, dada la inexperiencia de la primera y la experiencia de la segunda, el transcurso de los años ha ido conduciendo progresivamente hacia una equiparación de los ritmos, incluso una anticipación de España respecto de la Unión Europea, tal y como se desprende de la lectura de varias Directrices, Comunicaciones y Recomendaciones, que venían a regular aspectos ya reglamentados internamente.
- o Coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno y entre los diferentes organismos con competencias en la materia en cada nivel. A lo largo de estos diez años se ha tendido hacia una simplificación de las instancias de diálogo entre los diferentes niveles del Estado y los diferentes organismos en cada nivel, al tiempo que se ha ido fortaleciendo las funciones y competencias de las existentes.
 - o Coordinación entre las necesidades y competencias del Estado español y las de las Administraciones competentes de los países de origen, a través de instrumentos que son objeto de análisis como, por ejemplo, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, o la firma de acuerdos bilaterales.
 - o Colaboración entre los objetivos de desarrollo con los países de origen de la migración, para evitar la fuga de capital humano y apoyar la migración laboral circular.
- Utilitarista, en cuanto, con algunas excepciones, se mantiene una referencia genérica a la situación nacional de empleo para la gestión de los flujos. Si bien, considero que la persecución de un interés económico nacional es legítimo en toda política pública destinada a regular la inmigración de carácter económico, se puede observar cómo progresivamente y a través de la puesta en práctica de una pluralidad de instrumentos, se ha ido tendiendo hacia la observancia de un interés no sólo exclusivo del Estado español sino también de los países emisores y de tránsito de la migración, lo que supone, a mi entender un avance en términos de integralidad de la política de inmigración del Estado español.

CAPÍTULO 5

Migración regular: evolución de los regímenes jurídicos de la migración y gestión de flujos

Los mecanismos implantados para la gestión y gobierno de la inmigración regular pueden dirigirse a tres etapas diferenciadas del proceso migratorio: las normas respecto a la admisión (y rechazo), la permanencia o el retorno y cada uno de ellos se dedica una sección específica de este apartado.

5.1 Mecanismos para la gestión de la admisión. Introducción al régimen aplicable hasta la entrada en vigor de la ley 2/2009

Con independencia de los requisitos y trámites administrativos (obtención del visado) que el inmigrante tenga que realizar para conseguir su entrada en España, son varios los cauces institucionalizados que permiten esa entrada. El objetivo de este apartado de la investigación es poner de relieve los cauces que, a lo largo de esta década, han servido para la canalización de estos flujos de inmigración económica, sus principales características, aciertos y carencias y la evolución de los mismos hasta llegar al marco vigente establecido.

En el comienzo de la década la única vía legal de entrada era el llamado “régimen general”, vigente hasta 2001, que permitía al empresario contratar en origen a un trabajador extranjero a condición de que la “situación nacional de empleo” lo permitiera. Es decir, a condición de que la Administración competente, en este caso, el ya no existente, Instituto Nacional de Empleo (INEM) certificara que no existían desempleados españoles que pudieran hacer ese trabajo, ello con independencia de en qué provincia vivieran o de si efectivamente estaban dispuestos a realizar ese trabajo.

Se trataba de un sistema que resultaba demasiado costoso para la mayoría de los empresarios, y fue escasamente utilizado salvo por algunas grandes empresas. Coincidiendo con la regularización extraordinaria de 2001, de la que después se tratará, se consideró oportuno no continuar con este sistema y se instauró el mecanismo del “contingente” como la única puerta de entrada a la inmigración económica regular.

El “contingente” se establecía como resultado de acuerdos anuales del Gobierno con las Comunidades Autónomas, con la participación de los agentes sociales

más representativos (en España los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras y la organización sindical CEOE – CEPYME, con sus dos ramas de grandes y pequeños empresarios). Este sistema, según estaba diseñado requería y presuponía, un alto grado de coordinación al interior de España (entre las Administraciones estatal y autonómicas) así como entre los Gobiernos español y los de los respectivos países de origen de la migración. Sin embargo, problemas de coordinación al interior de España y entre España y el resto de países no permitieron optimizar la eficacia del cauce, ofreciendo entre 20.000 y 30.000 puestos anuales en unos años en los que, la llegada de nuevos inmigrantes a España rondaba los 450.000 anuales.

El RD 2394 /2004, mantuvo la fórmula del contingente y recuperó el “régimen general”, estableciendo así las dos vías principales de entrada de trabajadores extranjeros no comunitarios en España desde 2004 y hasta 2011. Así, en este periodo, coexistían dos canales principales:

- 1) El “régimen general” se completó a través de una nueva figura, el catálogo de puestos de difícil cobertura (CDC).

Este régimen está previsto para aquellos extranjeros mayores de 16 años que tengan residencia temporal, con autorización para trabajar en España por un periodo superior a noventa días e inferior a cinco años, y a ejercer una actividad lucrativa, laboral o profesional por cuenta ajena.

El catálogo de puestos de difícil cobertura no era más que la herramienta que se reglamentó para referirse a la situación nacional laboral como requisito para autorizar una residencia laboral por cuenta ajena. De acuerdo a lo dispuesto en el RD 2394 /2004, y a los efectos de determinar dicha situación nacional de empleo, “el Servicio Público de Empleo Estatal elaborará, con periodicidad trimestral y previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (creada ese mismo año), un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, para cada provincia (...) de acuerdo con la información suministrada por los Servicios públicos de empleo autonómicos. Este catálogo estará basado en la información disponible sobre la gestión de las ofertas presentadas por los empleadores en los Servicios públicos de empleo”.

El empleador o empresario que pretenda contratar a un trabajador extranjero no residente en España, deberá presentar la correspondiente solicitud de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena ante el órgano competente para su tramitación, sea estatal o autonómico (si la CCAA tiene asumidas competencias en la autorización inicial de trabajo), que, deberá admitirlo a trámite siempre que no concurra ninguna causa de inadmisión de las recogidas en la ley, y finalmente, resolverá sobre la misma de forma motivada. En el caso que la resolución sobre la autorización inicial de trabajo corresponda a la CCAA, deberá coordinarse con la Administración General del Estado para emitir, conjuntamente, autorización de residencia y empleo. A partir de aquí, se comunicaría

la resolución al interesado y se iniciaría el trámite para la solicitud del visado (art. 50 y ss RD).

La autorización de residencia y trabajo se renovará a su expiración: cuando persista o se renueve el contrato de trabajo que motivó su concesión inicial, o cuando se cuente con un nuevo contrato, cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo, cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral, cuando concurren otras circunstancias previstas reglamentariamente, en particular, los supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género. A partir de la primera concesión, las autorizaciones se concederán sin limitación alguna de ámbito geográfico u ocupación. Normalmente, puede renovarse dos veces, cada una de ellas por dos años, hasta que en el quinto año de estancia legal la renovación produce ya un permiso permanente.

Las actividades de temporada o campaña se rigen por este régimen general y seguirán el mismo procedimiento que cualquier otra autorización para trabajar por cuenta ajena, con independencia de la especificidad del contrato o contratos de trabajo, que, en este tipo de actividad tiene un límite máximo de nueve meses, dentro de un período de doce meses consecutivos y deberán presentarse a las oficinas del servicio público de empleo con un mínimo de tres meses antes del inicio de la actividad laboral.

2) El contingente.

La ley 4/2000 preveía la posibilidad de que el Gobierno podrá aprobar con carácter anual, por acuerdo del Consejo de Ministros, un contingente de trabajadores extranjeros. El contingente, regulado en los art. 77 y ss del Reglamento, informa de una oferta de empleo genérica presentada por los empresarios y permite la contratación programada de trabajadores que no se encuentren ni residan en España, llamados a desempeñar empleos con vocación de estabilidad.

El acuerdo por el que se apruebe el contingente comprenderá una cifra provisional, así como las características de las ofertas de empleo de carácter estable para un periodo de año natural que puedan ser cubiertas a través de este procedimiento por trabajadores extranjeros.

El acuerdo del Consejo de Ministros que apruebe el contingente podrá regular, de manera diferenciada respecto a las ofertas estables a las que se refiere, particularidades en el procedimiento general de contratación de trabajadores de temporada.

Corresponderá a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la elaboración de la propuesta de contingente, previa consulta a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, que tendrá en cuenta, en todo

caso, la información sobre la situación nacional de empleo suministrada por el Servicio Público de Empleo Estatal y las propuestas que eleven las Comunidades Autónomas. Dichas propuestas se realizarán tras haber recibido las solicitudes de las organizaciones empresariales de ámbito provincial, y en su caso, las consideraciones que les hubieran hecho llegar las organizaciones sindicales de idéntico ámbito.

Este mecanismo, seguirá en términos generales las mismas lógicas de coordinación entre CCAA y Estado establecido con ocasión de las autorizaciones temporales y está, igualmente, previsto para el caso que los potenciales trabajadores no residan en España. Los empresarios podrán participar del procedimiento de selección de los trabajadores junto con las oficinas de empleo y se podrán organizar formaciones o capacitaciones para esos trabajadores seleccionados, en su país de origen o a su llegada a España.

Asimismo, es en el marco del contingente que se podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de español de origen, así como un número de visados para búsqueda de empleo limitados a determinados sectores de actividad u ocupaciones en un ámbito territorial concreto, que deberán tomar como referencia la situación nacional de empleo.

Régimen general y contingente comparten dos importantes limitantes para la optimización de la efectividad de estos mecanismos:

- Se tratan de mecanismos previstos siempre para el caso de potenciales trabajadores identificados por el empresario (como parte del procedimiento de contratación, el empleador deberá aportar, entre otros documentos, el pasaporte del trabajador que se pretende contratar) que se encuentren residiendo fuera del territorio español y la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena tendrá una duración de un año y podrá limitarse a un ámbito geográfico y sector de actividad determinado.
- Las ofertas de empleo realizadas a través de estos procedimientos se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios. Lo que, en la práctica, quiere decir que los nacionales de aquellos países no hayan firmado uno de estos acuerdos con España se ven muy dificultados (más aun que el resto) al acceso a este cauce de entrada.

Asimismo, durante este tiempo, existieron otros cauces que se mantienen vigentes sin grandes modificaciones y a los que nos referimos a continuación.

5.2 Régimen general y gestión colectiva de contrataciones en origen

Esta referencia a la situación nacional de empleo y el instrumento del catálogo de puestos de difícil cobertura como herramienta de instrumentalización de la anterior, se ha mantenido hasta la actualidad para la determinación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena.

Dado que los mecanismos que canalizan el acceso de los trabajadores migrantes extracomunitarios se adaptan automáticamente a la situación nacional de empleo, (siendo contadas excepciones los casos que están exentos de esta condicionalidad) no ha sido necesario realizar ninguna modificación normativa como consecuencia de crisis económica.

Actualmente, hay dos mecanismos principales de gestión de los flujos migratorios laborales que entran a España. El llamado, régimen general, y la “*gestión colectiva de contrataciones en origen*”, el antes llamado “*contingente*”.

Lo característico de la “*gestión colectiva de contrataciones en origen*” es que establece una previsión anual de las ocupaciones y de las cifras previstas de empleo para un año natural. Uno o varios empleadores, directamente o a través de sus organizaciones representativas presentarán un conjunto de, al menos, diez puestos de trabajo.

A través de este tipo de ofertas se podrán contratar extranjeros para el desempeño de las ocupaciones los sectores de actividades de campaña o temporada y obras o servicios (para el montaje de plantas industriales o eléctricas, la construcción de infraestructuras, edificaciones o redes de suministro eléctrico, telefónico, de gas o de ferrocarriles, la instalación y mantenimiento de equipos productivos). Lo característico de este sistema de gestión es que los trabajadores que se hayan acogido a él, y regresen a sus países tras la finalización del contrato de temporada, no necesitan volver a pasar por un proceso de selección para acceder de nuevo a la contratación el siguiente año.

Esta gestión está dirigida, de modo preferente a los países con los que España tiene suscritos acuerdos de regulación y ordenación de flujos (art. 169.I Reglamento), puesto que, entre otros aspectos presupone y requiere necesariamente un elevado nivel de coordinación entre la D.G. Inmigración, Administración competente de la gestión y selección interna y los organismos competentes de los países de origen de los flujos. Este aspecto, fue y será analizado con algún detalle en los apartados correspondientes.

La gestión colectiva estará, grosso modo, a lo establecido en el régimen general o común. Precisamente, como en régimen general, aunque lo habitual sea la oferta

de puesta de trabajo no nominativa, podrá ser nominativa, si concurren circunstancias excepcionales:

1. Cuando la selección se realice en el exterior por una empresa que pertenezca al mismo grupo o sea de la misma titularidad que la empresa contratante.
2. Cuando los trabajadores hayan sido titulares de una autorización de residencia temporal y trabajo previa en España, concedida de acuerdo con el procedimiento de gestión colectiva de contrataciones en origen, y hayan acreditado ante la autoridad consular española el regreso a su país de origen y no se hallen o residan en España.
3. Cuando así lo determine, con carácter excepcional, la Dirección General de Inmigración.

En cualquier caso, las cifras tiene carácter aproximado y pueden ser ajustadas por la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración quien será informada mensualmente por la Dirección General de Inmigración de las reasignaciones y modificaciones autorizadas, los procesos de selección autorizados, el número, ocupación y provincia de las autorizaciones de residencia y trabajo concedidas, ya sean relativas a ofertas de empleo de carácter estable o de carácter temporal.

El cupo de puestos ofertados por medio de la contratación en origen ha sufrido una evolución pareja al impacto de la crisis económica. Así, en el año 2008 fueron 15,731 los puestos ofertados por esta vía, 901 para 2009, 168 en 2010 y tan sólo se aprobaron 14 puestos para el año 2011.

En el **régimen general**, la autorización inicial de residencia y trabajo se limitará, salvo en los casos previstos por la Ley y los Convenios Internacionales firmados por España, a un determinado territorio y ocupación. La duración de ambos permisos, será, normalmente válido por un año. El procedimiento establecido en el año 2000 se mantiene a grandes rasgos vigente hasta la entrada en vigor de este Real Decreto, con algunas modificaciones reseñables:

- Exigencia del alta en la seguridad social.
- Como novedad introducida en la nueva regulación, se refuerzan los mecanismos tendentes a exigir el alta en la seguridad social del trabajador extranjero, vinculándose la autorización de residencia y trabajo incorporada en el visado al alta en la seguridad dentro del plazo reglamentariamente establecido.
- Los mecanismos directos e indirectos por los que se impone la coerción de esta medida son diversos. Por ejemplo, se introducen nuevas disposiciones, entre otras:
- El visado viene a cumplir una doble función: autorización de la entrada,

residencia y trabajo hasta la obtención de la tarjeta de identificación del extranjero. El reglamento hace depender, por ejemplo, la solicitud de la Tarjeta de Identidad de Extranjero, único documento de identificación de los extranjeros válido para el territorio nacional, del alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social en el plazo de un mes inmediatamente anterior (art. 63.4 Reglamento).

- Concedida la autorización de residencia y trabajo, su eficacia quedará suspendida hasta la obtención del visado y posterior alta del trabajador en el régimen correspondiente de Seguridad Social, en el plazo de tres meses desde su entrada legal en España y por el empleador que solicitó la autorización. Estas circunstancias constarán en la resolución por la que se conceda la autorización (art. 67.7 Reglamento).
- El alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social deberá realizarse en el ámbito territorial y la ocupación a la que esté limitada, en su caso, la autorización (art. 67.9 Reglamento).

En esta sede, cabe recordar que, en España, es obligación del empresario solicitar el alta en la Seguridad Social, la baja y comunicar cualquier variación de datos de sus trabajadores. En el caso de trabajadores por cuenta propia, estas obligaciones recaen en el mismo trabajador. La inspección de trabajo y seguridad social es el órgano público dependiente del Ministerio de Trabajo e Inmigración con competencias en el ejercicio de vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y de exigir las responsabilidades correspondientes en caso de infracción o incumplimiento.

La realización de las funciones de vigilancia, control y sanción de la inspección presentó importantes carencias a lo largo de la década, lo que, entre otras circunstancias, contribuyó al incremento exponencial de la economía sumergida y la irregularidad laboral.

Las modificaciones introducidas con objeto de la última reforma vienen, en parte, a intentar subsanar estos defectos, estableciendo unos márgenes más estrechos en la obligación de cumplimiento de este deber público (no evasión fiscal) y derecho fundamental de los trabajadores. En este sentido habría que interpretar el nuevo art. 36.5 de la ley cuando subraya que “la carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador¹⁰”.

- Sobre la determinación de la situación nacional de empleo

La referencia a la situación nacional de empleo será de exigida observancia para

10- Nueva disposición acorde con la recomendación OIT 151 de junio de 1975 sobre trabajadores migrantes.

concesión de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, no así por cuenta propia.

El catálogo de puestos de difícil cobertura se mantendrá como el instrumento de medición y determinación de la situación nacional de empleo, determinando que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo informe de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, establecerá un procedimiento para su elaboración.

El catálogo se seguirá elaborando con periodicidad trimestral, de acuerdo con la información suministrada por los servicios públicos de empleo autonómicos y previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, y se construirá a partir del suministro de las informaciones que presenten los empleadores en los servicios públicos de empleo y las estadísticas elaboradas por las administraciones públicas y, especialmente, la relativa a personas inscritas como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo.

Como consecuencia de la crisis económica, los sectores específicos de la economía que se han visto más afectados coincidían con los que eran más demandantes de mano de obra extranjera, al mismo tiempo, el alza de la desocupación entre los ya residentes, españoles y extranjeros con residencia permanente, ha tenido por efecto un descenso en el número de puestos ofertados en el catálogo de puestos de difícil cobertura (también en el número de solicitudes de contratación en origen).

No se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo en supuestos tasados y que suelen corresponder, en la mayoría de los casos con los siguientes:

- Casos de reagrupación de familiares en edad laboral, o el cónyuge o hijo de extranjero residente en España y que cuente con una autorización renovada, y para los hijos de español nacionalizado o de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Espacio Económico Europeo, siempre que estos últimos lleven, como mínimo, un año residiendo legalmente en España y al hijo no le sea de aplicación el régimen comunitario.
- Los titulares de una autorización previa de trabajo que pretendan su renovación o aquellos que fueran titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante dos años naturales, y hayan retornado a su país.
- Aquellos extranjeros que tengan una especial vinculación con España, fuera porque tienen a su cargo ascendientes o descendientes de nacionalidad española, porque hubieran nacido y residieran en España o porque sean hijos o nietos de español de origen.
- Aquellos extranjeros que hayan renunciado a su autorización de residencia y trabajo en virtud de un programa de retorno voluntario.
- Profesionales altamente cualificados, directivos de empresas, investigadores de reconocido prestigio, artistas, y en general, de todos aquellos trabajadores de los que se ocupa la Unidad de Grandes Empresas.

Adicionalmente, el artículo 41 del actual texto refundido, exceptúa de la autorización legal para trabajar a determinadas personas, supuestos minoritarios en todo caso al considerar la caracterización del flujo de migrantes económicos hacia España, mucho más si lo que se pretende es analizar la generalidad de las características de los inmigrantes latinoamericanos (se trata de casos tales como: profesores extranjeros invitados o contratados por una universidad española, institución cultural y otros, docentes dependientes de otros Estados, o privadas, de acreditado prestigio, y oficialmente reconocidas por España, funcionarios civiles o militares de las Administraciones estatales extranjeras que vengan a España para desarrollar actividades en virtud de acuerdos de cooperación, etc).

- Acceso libre a ocupaciones no catalogadas

Además, de mantener esta herramienta como instrumento esencial para la detección de necesidades en el mercado laboral interno, se considerará que la situación nacional de empleo permite la contratación en las ocupaciones no calificadas como de difícil cobertura cuando el empleador acredite la dificultad de cubrir los puestos de trabajo vacantes con trabajadores ya incorporados en el mercado laboral interno.

Para ello, deberá presentar una oferta de empleo en los Servicios Públicos de Empleo, que estará formulada de forma precisa y ajustada a los requerimientos del puesto de trabajo. Si, transcurridos veinticinco días desde la presentación de la oferta, el empleador acredita mediante informe motivado, no haber encontrado ningún trabajador apto para el puesto de los sugeridos por el servicio de empleo, caso que hubiera demandantes de empleo internos seleccionados por éste, el Servicio Público de Empleo emitirá, si procede, la certificación de insuficiencia de demandantes en un plazo máximo de cinco días contados a partir de la comunicación por parte del empleador del resultado de la selección, que contendrá información que identifique al empleador y la oferta y se seguirá en este caso el procedimiento general.

- Sobre la coordinación entre las Administraciones Públicas

El nuevo texto introduce mejoras en lo que se refiere a la coordinación de competencias entre la Administración General de Estado y las de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo por cuenta ajena, manteniendo una equiparación con las especificidades que procedan referidas, en la mayoría de los casos a los requisitos de solicitud, entre los procedimientos para la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena.

5.3 Mecanismos específicos por la naturaleza del contrato o por la cualificación del trabajador

De forma adicional a los mecanismos señalados que operan con carácter general, existen una serie de instrumentos específicos para regular determinados accesos al mercado laboral español.

Se pueden distinguir dos tipos de mecanismos específicos: por el objeto del contrato o en atención a la cualificación del trabajador.

5.3.1 Régimen aplicable a los trabajadores temporales o de campaña

La normativa establece dos límites para que estos trabajadores puedan considerarse sujetos a este régimen especial:

- La actividad desempeñada: actividades de campaña o temporada, obras o servicios (para el montaje de plantas industriales o eléctricas, la construcción de infraestructuras, edificaciones o redes de suministro eléctrico, telefónico, de gas o de ferrocarriles, la instalación y mantenimiento de equipos productivos) las temporales del personal de alta dirección y otros contemplados y para la formación y prácticas profesionales.
- El acortamiento del tiempo de residencia, que no podrá exceder de doce meses y el carácter extraordinario y excepcional de la prórroga.

En los dos primeros supuestos, actividades de temporada y construcción este último, destino habitual de los inmigrantes varones latinoamericanos entre 25 y 45 años, la solicitud podrá formularse a través del procedimiento establecido en la Orden de gestión colectiva de contrataciones en origen cuando se pretenda la contratación de diez o más trabajadores para una misma actividad. En estos supuestos, será además necesario que el empleador ponga a disposición del trabajador un alojamiento adecuado y que el empleador organice los viajes de llegada a España y de regreso al país de origen y asuma, como mínimo, el coste del primero de tales viajes y los gastos de traslado de ida y vuelta entre el puesto de entrada a España y el lugar del alojamiento, así como que haya actuado diligentemente en orden a garantizar el regreso de los trabajadores a su país de origen en anteriores ocasiones.

El procedimiento de contratación será el establecido con carácter general, observando la situación nacional de empleo, requiriéndose solo para el caso de trabajadores de campaña un anuncio interno a través del servicio público de empleo a fin de dar prioridad a los trabajadores españoles que deseen desempeñar la actividad.

5.3.2 Régimen aplicable al personal investigador

La reciente modificación proporciona regulación legal y reglamentaria (art. 38 bis y ter y 73 y ss.) al régimen de residencia temporal y trabajo para la investigación del personal investigador. Se dice que tendrá la consideración de tal aquel “extranjero cuya permanencia en España tenga como fin único o principal realizar proyectos de investigación, en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación”.

En lo que se refiere al plazo de la autorización de residencia y trabajo de investigación, el art. 38 bis de la ley dispone: “Esta autorización tendrá una duración mínima de cinco años, salvo casos excepcionales”.

La autorización se renovará anualmente de forma automática si el titular sigue reuniendo las condiciones establecidas para la expedición de la autorización inicial. Además, supone el texto legal, los extranjeros admitidos con estos fines podrán impartir clases o realizar otras actividades compatibles con su actividad principal de investigación.

El resto del articulado del reglamento especifica los requisitos que deben concurrir en investigador y en el organismo de investigación de acogida para que pueda entenderse que se está ante un convenio de este tipo, se regula el formato y cláusulas que debe contener el convenio de acogida y el procedimiento de tramitación del mismo en el que se estará a las disposiciones generales para el caso de traspaso de competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo a las Comunidades Autónomas.

Este régimen especial es especialmente flexible en lo que se refiere a los extranjeros admitidos en calidad de investigador en otro Estado miembro de la Unión Europea que soliciten realizar parte de su investigación en España. En ese caso, siendo por un periodo inferior a tres meses, no será necesaria ninguna autorización especial y si se tratase de un periodo mayor, de acuerdo a la ley, tendrá que solicitar y obtener autorización pero no será exigible el visado (art. 38 bis.7). Igualmente beneficioso es el régimen en lo que a los tiempos para la resolución sobre la autorización se refieren, limitándose por el reglamento a cuarenta y cinco días.

Se ajusta al espíritu de la reciente modificación normativa en lo que al elevamiento de las exigencias de cumplimiento de los deberes ante la seguridad social se refiere: “Si en el momento de la solicitud de la Tarjeta de Identidad de Extranjero, o transcurrido un mes desde su entrada en España, no existiera constancia de que el investigador autorizado inicialmente a residir y trabajar ha sido afiliado y/o dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, el órgano competente podrá resolver la extinción de la autorización. Asimismo, dará traslado al órgano que hubiera autorizado al organismo de investigación para la firma

de convenios de acogida, para debida constancia y determinación, en su caso, de los posibles efectos en dicho ámbito, en caso de firma fraudulenta o negligente de convenios de acogida” art. 81.4 Reglamento.

5.3.3 Profesionales altamente cualificados

La actual ley incluye también un régimen especial que regirá para aquellos profesionales que acrediten cualificaciones de enseñanza superior de un mínimo de tres años o, excepcionalmente, tengan un mínimo de cinco años de experiencia profesional que pueda considerarse equiparable, en los términos que se determinen reglamentariamente.

Este régimen se reglará en derecho interno por transposición de la directiva 2009/50/CE del Consejo, del 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

El Estado podrá siempre decidir si se acoge en la tramitación de una autorización de residencia y trabajo, a este régimen especial, no siendo obligatorio. No obstante, parecería lógico pensar que España tendrá interés en aplicarlo ya que, se trata de un régimen vigente para el conjunto de los Estados de la Unión, que facilita la gestión de las autorizaciones por España al estar armonizadas las condiciones de entrada y residencia por todos la UE y que favorece la movilidad de estos profesionales dentro de Schengen, al flexibilizar las condiciones para la residencia de ellos y sus familiares.

En el caso que se cumplan los requisitos y las autoridades competentes den curso a la autorización sujeta a esta vía, la Unidad de grandes empresas, creada en 2007 y adscrita a la Secretaría de Estado e Inmigración y Emigración, se ocupará de dar trámite al procedimiento especial y, como resultado, se concederá a estos profesionales una autorización de residencia y trabajo documentada con una tarjeta azul de la UE.

Para la concesión de las autorizaciones destinadas a profesionales altamente cualificados las autoridades españolas competentes deberán observar, además de la situación nacional de empleo de España la de su país de origen, a fin de proteger la suficiencia de recursos humanos en ese país y evitar la descapitalización técnica y profesional. El plazo para resolver sobre la misma, como en el caso del personal investigador se agiliza, reduciendo a cuarenta y cinco los noventa días generalmente establecidos para resolver.

5.4 Nacionalidad y acuerdos de: igualdad de trato, de contratación de mano de obra y de supresión de la exigencia de visados

5.4.1 Acuerdos de contratación de mano de obra firmados por España con países latinoamericanos

En el año 2001, España firmará acuerdos de este tipo con Ecuador, Colombia y República Dominicana. El objeto de estos acuerdos será plural, variado y atendiendo a los objetivos y prioridades al respecto. En este sentido se recogerán aspectos sobre la contratación de trabajadores extranjeros, visados, readmisión de nacionales propios y nacionales de terceros Estados en tránsito o ayuda al codesarrollo.

En todos estos Convenios se determinará claramente las obligaciones y responsabilidades de las partes, y se promoverá la participación en la selección y canalización de los trabajadores extranjeros de sindicatos y empresarios de España y del país de origen”, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de marzo de 2001 por el que se prueba el “Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración” (Programa GRECO), primer eslabón en la historia de la co-gestión de la migración entre España y los países de origen de la misma.

El éxito de la puesta en práctica de estos acuerdos requiere de un elevado grado de coordinación y buen engranaje entre todos los actores implicados, tanto de la Administración estatal, central y en las embajadas y secciones consulares de España en los países socios, (para todo lo relativo a la gestión con carácter de urgencia del visado o la realización de tramitaciones al regreso), autónoma (en el caso que se hayan traspasado competencias en la gestión de la autorización inicial de trabajo), como de las administraciones competentes en los países de origen de los trabajadores potenciales (la Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios en Ecuador y el Servicio Nacional de Aprendizaje en Colombia, Dirección General de Migración en Dominicana, que desarrollarán funciones en la comunicación a la embajada de España de los nacionales interesados en esos puestos de trabajo ofertados, colaborarán en la selección, ayudarán a los seleccionados en la gestión de los vuelos y en los procedimientos de notificación a la embajada de España a su regreso al país, en el caso de trabajadores de temporada), y de los empresarios o empleadores (en diferentes estadios del proceso, desde la oferta del puesto, la selección, el diseño e impartición de capacitaciones a los trabajadores seleccionados).

Por esta razón, contemporáneamente, la ley 4/2000 puso en marcha el mecanismo del contingente, hoy llamado “gestión colectiva de las contrataciones en origen” para, en combinación con estos acuerdos permitir la operatividad del mecanismo.

Estos acuerdos revisten algunas garantías evidentes para las Administraciones competentes de los Estados de origen y destino, del mismo modo que dotan de seguridad jurídica a la situación de los trabajadores, fortaleciendo sus derechos laborales.

- Del lado de las Administraciones, los acuerdos responden a los intereses concordantes de los Estados de origen y de recepción, como son los beneficios inmediatos y a largo plazo resultantes de una gestión ordenada de las migraciones, y la promoción de una cultura de la regularidad migratoria, la lucha contra las migraciones irregulares, contra la explotación laboral de los trabajadores migrantes y el impacto último que tienen en términos de desarrollo de la comunidad.
- Desde el punto de vista del Estado receptor los acuerdos bilaterales presentan la ventaja de satisfacer rápida y selectivamente las necesidades coyunturales o estructurales de mano de obra de sus mercados de trabajo mediante el recurso a los trabajadores extranjeros. Desde el punto de vista del Estado de envío, los acuerdos permiten asegurar o aumentar la protección de sus trabajadores en el extranjero, mejorar las condiciones de empleo o de vida de sus trabajadores migrantes, velar por el cumplimiento de sus derechos humanos, laborales y sociales, facilitar la reunificación familiar, asegurar la facilitación del envío de remesas a sus comunidades de origen, y participar en un eventual retorno de sus migrantes más calificados¹¹.

Según la OCDE en el corto plazo los acuerdos se refieren más bien a migraciones temporales de mano de obra con bajas cualificaciones (incluidos trabajadores estacionales). En el mediano plazo, en cambio, los acuerdos se centran en trabajadores más cualificados, quienes son contratados para hacer frente a necesidades estructurales de mano de obra, como por ejemplo en los sectores de la tecnología de la información o el cuidado de salud.

Del lado de los trabajadores, estos acuerdos suponen una garantía en el respeto a unas condiciones dignas de vida y de contratación, dotan de seguridad jurídica el procedimiento de contratación, suponiendo una garantía a sus derechos laborales y una mejora en sus cualificaciones profesionales.

España, dada su historia como país de emigración tenía gran experiencia en el funcionamiento de este tipo de acuerdos, pero no será hasta el año 2000 que empieza a hacer uso de esta herramienta en tanto actor demandante de mano de obra extranjera. Con celeridad, concluyó acuerdos bilaterales con los que, a la fecha, eran los países “exportadores” de mano de obra: alguno de Europa centro-oriental (Rumania, Polonia, Bulgaria), alguno de África (Marruecos y Guinea Bisau) y los tres latinoamericanos: Colombia, Ecuador y la República Dominicana.

11- En Estudios sobre migraciones internacionales. Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos.

Los acuerdos bilaterales de contratación de trabajadores responden a un formato marco, con bastante similitud en lo que a cláusulas y contenidos se refiere. Concretamente, los tres acuerdos bilaterales firmados con los tres países latinoamericanos tienen muchas similitudes pues atienden a los mismos objetivos, flujos originarios de esos países son similares en cuanto a su identidad, y al ser firmados en el mismo año, se explican desde una misma racionalidad económica; sólo quedando más desarrollados en el caso de Ecuador los contenidos relativos a los trabajadores de temporada (que realmente no ha sido tan utilizado, pues España suele cubrir sus necesidades de mano de obra de temporada a través de la oferta de estos puestos a los países del Magreb) y habiendo una mención expresa al procedimiento extraordinario de regulación de sus nacionales residentes irregulares en España que se pondría en marcha por el Gobierno español en ese año.

En cualquier caso, la existencia de estos acuerdos establece una preferencia a la hora de la contratación de trabajadores extranjeros, pero, en ningún caso, establece un cupo fijo para estas nacionalidades ni a través de la contratación colectiva, ni mucho menos a través del régimen general.

Con posterioridad, en el año 2006, el Gobierno puso en marcha proyectos piloto para la contratación de trabajadores en origen con El Salvador, Honduras, Perú y México, y con este último se negoció un acuerdo para la contratación de trabajadores en 2008. Si bien otros países latinoamericanos han solicitado la firma de estos Convenios con España, hasta el momento no se han llegado a realizar y en cualquier caso, de haberse hecho, el impacto de la crisis hubiera disminuido mucho sus efectos.

El destino de la contratación de estos trabajadores es muy variado, no obstante, dada la importancia en número de la contratación, vale la pena mencionar el uso que de ellos hicieron las cadenas de restaurantes VIPS para la contratación de personal cualificado para sus restaurantes de España (recordemos que el sector de servicios supone el 55% del total de puestos ofertados por el mecanismo de contratación en origen).

Sin disponer de cifras actualizadas para todo el periodo, el grupo VIPS contrató 560 colombianos a través de la oferta de contingente de 2002-2003, sobre los 1532 contratos totales que en ese periodo se hicieron a trabajadores colombianos, y contrataron 429 trabajadores ecuatorianos sobre los 1472 contratos que se hicieron a los nacionales de este país.

En cualquier caso, el perfil de los trabajadores requeridos, no obstante, ha ido variando en los últimos años. Así, si desde el año 2002 y hasta el 2007 se requerían mayoritariamente personal para actividades agrícolas, de limpieza, y domésticas, en el año 2008 los perfiles más demandados a través de este mecanismo correspondían a sectores de mayor cualificación profesional, como auxiliares de

enfermería, soldadores, electromecánicos, conductores de vehículos, entre otros. El año 2009, descendió enormemente el volumen puestos de trabajo ofertados por esta vía, registrándose sesenta y cinco contrataciones de trabajadores colombianos, cincuenta para puestos de enfermería y quince para profesionales médicos, además de un grupo muy residual para trabajos operarios, y sólo dieciséis puestos ofertados para trabajadores ecuatorianos ¹².

5.4.2 Acuerdo de colaboración para la formación y contratación de profesionales del mar de origen extranjero

Los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Asuntos Exteriores y Cooperación firmaron en el año 2007 con el Cluster de Empresas Pesqueras en Países Terceros (CPPT), un acuerdo de colaboración para la formación e inserción laboral de profesionales del mar de origen extranjero.

El Cluster de Empresas Pesqueras es una asociación de empresas pesqueras con inversiones en el exterior, está constituido por 220 compañías, tiene 460 buques, y alcanza unas capturas anuales de cerca de 500.000 toneladas, generando una ocupación directa de más de 17.200 personas.

El proyecto FORPEX, como se llama, tiene entre sus objetivos la realización de acciones de coordinación, la identificación y levantamiento conjunto de necesidades de infraestructuras entre España y los países con los que coopera, la cualificación y la formación de tripulaciones de los buques, contribuyendo así al desarrollo de la industria pesquera de estos países.

En el año 2008, en el marco del Proyecto FORPEX, el Cluster firmó acuerdos de formación y contratación de trabajadores con Perú, Ecuador, Marruecos y Senegal, posteriormente, en el año 2009 firmaría con Mauritania.

Los acuerdos marco firmados con estos países tienen por objeto promover la formación de marineros en sus países de origen, posibilitando luego, su inserción laboral en los barcos del Cluster y en la flota nacional española.

En Ecuador, se firmaron acuerdos con las Escuelas profesionales de EPESPO (en Manta) y con la del ESPOL (en Guayaquil) y en Perú con la Escuela de la Marina Mercante Miguel Grau (Callao) y el Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (Paita), por medio de los cuales, el Cluster se comprometió a cooperar con estas escuelas promoviendo trabajos de asesoramiento técnico, de formación y capacitación a los marinos, así como, organizando eventos de interés para el sector pesquero en estos países.

12- A la fecha de elaboración de este informe no se dispone de datos actualizados referidos a la contratación en origen dominicana para el año 2009.

Desde noviembre de 2008 hasta la actualidad se han formado por esta vía más de 500 trabajadores ecuatorianos, que tras su formación han sido contratados por las compañías del Cluster, de acuerdo a la cláusula de garantía de empleo que incorpora el acuerdo.

Los trabajadores que acceden a esta formación pueden beneficiarse de los microcréditos que concede el Fondo de Crédito Educativo de Ecuador, que trascurrido un plazo de carencia desde su contratación, deberán devolver al Fondo, que, de este modo se retroalimenta y puede facilitar la formación, vía microcréditos, de nuevos trabajadores.

5.4.3 Visados para la búsqueda de empleo en España

La orden que apruebe la gestión colectiva de contrataciones en origen también podrá establecer un número de visados para búsqueda de empleo en España.

Los visados podrán otorgarse, en función de las características de la actividad, del sector profesional o del territorio, o en función de la cualidad del beneficiario y autorizarán al titular de la residencia en España por un periodo máximo de tres meses.

Estos visados fueron introducidos en el texto de la ley tras la reforma operada por la ley 14/2003 y previstos para los hijos de los españoles de origen y no estarán vinculados a la situación nacional de empleo. Con ocasión de la reforma operada en 2009, se extenderá la previsión a los nietos de españoles de origen en las mismas condiciones.

Esta previsión levantó muchas críticas desde el sector sindical desde el mismo momento de su introducción, por dos razones: la primera que argumentaban era que no estaba clara la operacionalización de este mecanismo y, en su caso, si se establecía algún tipo de prioridad a los titulares de este visado sobre los nacionales españoles. La segunda, en clave de integración y de prevención de la irregularidad ponía en duda la puesta en funcionamiento del mecanismo de devolución, si, pasados tres meses, el extranjero no había conseguido trabajo. A juicio de los agentes sindicales, esta exigencia quedaba totalmente en una observancia a cumplir de buena fe por el extranjero, pero carecía de mecanismos coercitivos que garantizan su retorno, lo que en última instancia, podría conllevar la caída en situación de irregularidad, desembocando en un resultado perjudicial para el extranjero, propiciando situaciones de exclusión y marginalización social.

No obstante, esta medida, que tendería a favorecer a los inmigrantes laborales latinoamericanos está siendo muy poco usada en la práctica, autorizándose un número descendente de visados a medida que, paradójicamente si nos atenemos a las disposiciones que lo regulan, fue agravándose la situación económica, hasta

llegar a la orden ministerial que establece la contratación en origen para 2011 donde no se registra ningún permiso de visado para este año.

5.5 Mecanismos para la admisión de familiares de migrantes: Programas de Reagrupación familiar. Admisiones e inscripciones en el registro civil de menores reagrupados

La reunificación o reagrupación familiar es el procedimiento legal previsto por el que se dota de contenido al principio rector de la vida política económica y social recogido en el artículo 3 de la constitución española y que, en otras instancias (Tribunal Europeo de derechos humanos) se vincula como parte del derecho a la intimidad familiar de los extranjeros.

El derecho a la reagrupación familiar se reconoció a los extranjeros por primera vez en el texto de la LO 4/2000 y se fue completando a partir de las sucesivas modificaciones. El derecho se fue perfilando, en el sentido regulado por otros países de la Unión Europa, como tendente a garantizar la reagrupación de la familia nuclear, esto es, pareja del extranjero residente (se entiende “residente regular”), hijos menores de dieciocho años o, en cualquier caso, si no fueran objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades y ascendientes también en primer grado del residente y de su cónyuge cuando “estén a su cargo, sean mayores de sesenta y cinco años y existan razones que justifiquen la autorización de su residencia en España”.

El derecho y procedimiento se regula en los artículos 17 a 19 del texto refundido y en los art. 52 a 61 del Reglamento de desarrollo de la ley, RD 557/2011 de 20 de abril, en vigor desde el 30 de junio de este año, en lo que se refiere a la regulación del derecho a residencia temporal por reagrupación.

Las novedades más destacadas introducidas son las siguientes:

A. En cuanto a los familiares reagrupables:

Se asimila al caso del cónyuge el de la pareja que mantenga con el residente análoga situación de afectividad, acreditándose por la inscripción en registro civil o de cualquier otro medio de prueba. Esta asimilación se explica por coherencia con la Ley 13/2005, del 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, no obstante, pocos son los países que disponen de registros que contemplen esta información.

Entre los países latinoamericanos, Argentina, Colombia y Uruguay disponen de leyes que reconocen las uniones entre parejas del mismo sexo, bien como matrimonios, caso de Argentina, bien como uniones civiles con similares efectos jurídicos al matrimonio, caso de Colombia

y Uruguay. En Brasil, si bien la cuestión no ha sido objeto de regulación legal, el pasado mes de mayo de 2011, el Tribunal Supremo reconoció a estas uniones, los mismos derechos que al matrimonio entre personas de distinto sexo.

Para el caso de los ascendientes, el recientemente aprobado reglamento introduce dos requisitos: de parte del reagrupante, el haber adquirido en el momento de la presentación de la solicitud de reagrupación una residencia de larga duración; del lado del/de los reagrupados, el Reglamento introduce un el requisito de la edad: “ser mayor de sesenta y cinco años o que concurren razones de carácter humanitario”, manteniendo cláusula de que estén a su cargo y la concurrencia de circunstancias que hagan necesaria la reagrupación.

Los motivos más frecuentes que pueden alegarse como “razones humanitarias” son: el hecho que “el ascendiente conviviera con el reagrupante en el país de origen en el momento en que este último obtuvo su autorización; cuando el ascendiente sea incapaz y su tutela esté otorgada por la autoridad competente en el país de origen al extranjero residente o a su cónyuge o pareja reagrupada; o cuando el ascendiente no sea objetivamente capaz de proveer a sus propias necesidades”.

Asimismo, el legislador aporta un avance fundamental para la seguridad jurídica definiendo lo que se entiende por “estar a cargo”. Expresión que en el anterior reglamento, RD 2393 /2004 no se precisaba, dando cabida a un gran margen de discrecionalidad, y reclamamos por vía judicial. Así, el actual reglamento precisa, que se entenderá que los familiares están a cargo del reagrupante cuando acredite que, al menos durante el último año de su residencia en España, ha transferido fondos o soportado gastos de su familiar, que representen al menos el 51% del producto interior bruto per cápita, en cómputo anual, del país de residencia de éste, según lo establecido, en materia de Indicadores sobre renta y actividad económica por país y tipo de indicador, por el Instituto Nacional de Estadística (art. 53). Esta disposición parece más adecuada que la prevista en la propia norma comunitaria que la actual ley viene a trasponer, la directiva 2003 / 86 /CE del Consejo de 22 /09/2003, que, en su artículo 4.a hace referencia a “carecer del apoyo familiar adecuado en el país de origen” como requisito para la reagrupación de los ascendientes.

En lo que se refiere a los descendientes menores de edad, la reagrupación empieza a configurarse como la vía de entrada más importante de extranjeros a España a partir del año 2008 y sin duda el principal cauce de entrada de los extranjeros menores de edad.

No obstante, los mecanismos para la reagrupación de los menores de edad puede, en ocasiones, presentar algunas dificultades producto de desajustes terminológicos y conceptuales entre la normativa española que determina el matrimonio o unión análoga, a través de la que se permite la reagrupación y la regulación de estas situaciones en América Latina.

Y en este sentido, es interesante revisar los trabajos de la Dra. Sanabria Mora sobre la inmigración de colombianos en España que ejemplifica esta cuestión para las familias colombianas. Así pues, la Constitución colombiana de 1991 reconoce la “unión consensual” con un estatus semejante al matrimonial, otorgando al compañero/a permanente un estatus semejante al de esposo/a, que le habilita para, entre otros, afiliarse a la seguridad social a través de la pareja, a heredar sus bienes o, en el caso de los hombres, a adquirir la patria potestad de los hijos en caso de que la madre muera.

No obstante, a lo largo de estos años se han encontrado inconvenientes relacionados con la puesta en práctica del procedimiento de reagrupación familiar de menores de edad ejercitando esta herramienta.

B. En cuanto al procedimiento de reagrupación:

- Acreditación de medios económicos:

El art. 18 introduce una nueva exigencia de acreditación de medios económicos por un extranjero para la obtención de una autorización de residencia por reagrupación a favor de sus familiares. Así pues, llevado a sede reglamentaria el desarrollo de este precepto se establece que el extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud de dicha autorización la documentación que acredite que se cuenta con medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, en las cuantías establecidas, en función del número de reagrupantes y reagrupados.

Del mismo modo que se requiere acreditación de una vivienda adecuada para la solicitud de reagrupación, se puede entender este criterio en clave de favorecer unas condiciones de vida adecuadas a los familiares reagrupados. Sin embargo, hay dos cuestiones que, por falta de concreción en la ley, merecen un comentario:

- o De un lado, el hecho de que no se concederá la solicitud si el órgano competente “determina indubitablemente que no existe una perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud”. Dicha determinación será resultado de una estimación “teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud”.
- o De otro lado, e igualmente importante es la exigencia introducida en el apartado 2 del art. 18 de la ley “en la valoración de los ingresos del reagrupante (para cubrir sus necesidades y las de su familia) no se computarán aquellos provenientes del sistema de asistencia social”, apartado 4 del art. 54 del Reglamento.

Esta cláusula podría haber desencadenado efectos discriminatorios hacia los extranjeros frente a los españoles, de no haberse desarrollado en clave reglamentaria.

Esto es así porque, en el texto legal, no se diferencia entre la solicitud inicial y la renovación y si mientras el problema no existiría en el caso de la solicitud inicial, así pues la disposición del art. 54.4 del reglamento referida a la solicitud inicial no aportaría ninguna información adicional, al establecer una cuantía por referencia al IPREM en los términos descritos, viniendo solo a hacerse eco de lo dispuesto en el texto legal; en el momento de la renovación, y dada la actual crisis económica, es razonable pensar que las circunstancias laborales y económicas de un extranjero pudieron cambiar en el momento de solicitar la renovación, quedando en situación de desempleo y como receptor del subsidio económico previsto¹³. Afortunadamente, el Reglamento, en su art. 61 desarrolla corrigiendo el precepto legal, y dispone que, a los efectos de la solicitud de renovación, “serán computables los ingresos provenientes del sistema de asistencia social”.

- Procedimiento general.

El solicitante deberá presentar solicitud y documentación correspondiente ante a Oficina de Extranjería correspondiente, quien, en el supuesto que concurren todos las circunstancias determinadas reglamentariamente, concederá la autorización para las personas solicitadas.

En el plazo de dos meses desde que el solicitante de la reagrupación obtenga resolución positiva de la Oficina de Extranjería, los familiares para los que se obtuvo la autorización deberán solicitar personalmente el visado correspondiente, quedando la eficacia de la autorización en suspenso hasta tanto el familiar obtenga el visado y entre efectivamente en España.

Constituirá causa de inadmisión a trámite de la solicitud de visado y, en su caso, de denegación, el hecho de que el extranjero se hallase en España en situación irregular. Una vez en España, deberá tramitar diligentemente, en los términos y plazos previstos en el reglamento su documentación identificativa.

La autorización temporal de residencia del reagrupado, tratándose de cónyuge, la pareja de hecho o el hijo, mayor de 16 años, le habilitará a trabajar, sin necesidad de realizar ningún trámite administrativo. Dicha autorización les habilita para trabajar por cuenta ajena o por cuenta propia, en cualquier parte del territorio español, ocupación o sector de actividad (art. 58.4 Reglamento).

Esta autorización coexiste con la autorización de residencia y trabajo independiente que puede solicitar y le corresponde al cónyuge o

13- El derecho de “paro”, término con el que se conoce a este subsidio forma parte de los derechos de los trabajadores, de los que son titulares todos los extranjeros que hayan desempeñado regularmente una actividad profesional y cotizado ante la seguridad social. El tiempo de percepción se gradúa, en función del tiempo cotizado, entre los dos meses y los dos años (para un tiempo de cotización mínimo de seis meses e igual o superior a cinco años respectivamente), oscilando el importe entre 485 € y 1077 € para una persona sin hijos a cargo.

pareja de hecho (no así al descendiente mayor de dieciséis años cuya autorización quedará ligada a la del reagrupante hasta que cumpla, en cualquier caso, la mayoría de edad, dieciocho años) en el caso que pueda demostrar independencia económica, oferta de empleo (contrato de trabajo en el momento de la solicitud) y otros requisitos dispuestos por vía reglamentaria.

Este extremo fundamental, para favorecer la integración social y laboral de los extranjeros es de reciente incorporación, no siendo incorporado en el anterior texto reglamentario y quedando de parte del extranjero la gestión de su permiso de trabajo una vez llegase al territorio español. Esta agilización es coherente con el aligeramiento de los procedimientos de tramitación de los visados, que se adelantan en el tiempo y simplifican la gestión, suponiendo la concesión de un visado título suficiente y único para residir y trabajar en el país por el tiempo y las condiciones en que fue emitido.

Sobre la reagrupación por parte del reagrupado y con la intención de evitar las “reagrupaciones en cadena”, el legislador dispuso que, los reagrupados sólo podrán presentar una solicitud de reagrupación cuando éstos, sean titulares de una residencia independiente por un periodo mínimo de un año, y solicitando autorización para residir durante otro año como mínimo, de acuerdo a las disposiciones generales legales.

- La renovación de la reagrupación.

La renovación de la reagrupación se regula en el artículo 61 del reglamento y sigue, en líneas generales el trámite y lógica de la solicitud primera. Con independencia de la remisión al texto normativo, algunas novedades merecen mencionarse:

- o Se regulan los plazos y efectos de la presentación de la solicitud de renovación. La renovación de las autorizaciones de residencia por reagrupación deberá solicitarse en el plazo de sesenta días naturales antes de su expiración. La presentación de la solicitud en este plazo prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución del procedimiento. También se prorrogará hasta la resolución del procedimiento en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los noventa días naturales posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por la infracción en la que se hubiese incurrido (art. 61.1).
- o Se incluye mención al informe de la Comunidad Autónoma como parte del trámite para resolver sobre la solicitud. Para la renovación de la solicitud se valorará el esfuerzo de integración del extranjero acreditado mediante el informe positivo de la Comunidad Autónoma de su lugar de residencia. El informe tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los

valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia (art. 61.7).

- o Se mantiene el silencio positivo: Se entenderá que la resolución es favorable en el supuesto de que la Administración no resuelva expresamente en el plazo de tres meses desde la presentación de la solicitud (61.9).

Cuadro 1: Total de extranjeros titulares de un permiso de residencia temporal por motivo de expedición al 31 de marzo de 2011.

	Total	Residencia temporal y trabajo		Residencia temporal				Residencia de larga duración
		Trabajo por cuenta ajena	Trabajo por cuenta propia	Residencia no lucrativa	Reagrupación familiar	Circunstancias excepcionales		
						Arraigo	Otras	
Total	2 620 359	437 815	5 916	190 519	238 159	67 702	2 457	1 676 791
África	1 003 564	106 578	726	54 186	77 472	15 621	936	746 045
América Latina y Caribe								
México	7 687	3 014	49	995	267	175	8	3 179
América Central	110 100	32 457	449	6 119	13 435	6 347	172	51 121
Cuba	29 729	9 001	212	1 067	3 154	816	65	15 394
El Salvador	2 657	767	5	243	126	305	6	1 205
Guatemala	1 286	505	4	170	27	177	13	390
Honduras	11 395	4 028	14	993	439	2 654	39	3 228
Nicaragua	4 608	1 855	10	250	143	1 595	23	732
Paraná	642	217	11	64	20	34	3	293
República Dominicana	59 783	16 084	193	3 312	9 526	766	23	29 879
América del Sur	1 054 414	229 026	2 702	98 232	91 896	36 964	1 056	594 536
Argentina	60 358	13 061	537	7 844	1 551	2 405	74	34 886
Bolivia	130 270	48 473	320	14 044	4 860	18 892	311	43 370
Brasil	32 167	11 743	268	2 685	807	2 870	190	13 564
Chile	24 252	6 578	102	2 054	1 013	1 022	30	12 553
Colombia	227 426	45 633	499	16 355	30 171	2 204	124	132 440
Ecuador	380 910	35 299	283	41 722	30 428	1 104	94	271 980
Paraguay	29 810	16 342	147	1 568	494	5 520	126	5 593
Perú	124 034	39 432	214	4 030	21 211	648	31	57 668
Uruguay	22 864	5 393	136	2 893	706	1 171	31	12 534
Venezuela	22 323	7 072	176	3 217	655	1 228	47	9 928
Otros América Central y del Sur	354	70	3	39	47	2	7	166

Fuente: Ministerio del Interior de España.

CAPÍTULO 6

Migración irregular

Si se tuviera que elegir una sola característica del sistema migratorio español en estos diez años, se podría resaltar la permanencia de una alta tasa de irregularidad. La alta tasa de irregularidad de que adolece el sistema español es debido a una pluralidad de factores: el mecanismo del arraigo como vía para la obtención de la regularidad por circunstancias excepcionales, los sucesivos procedimientos de regularización extraordinarios puestos en marcha y la elevada tasa de economía sumergida, una de las mayores de Europa.

Según la Encuesta Nacional de Inmigrantes, realizada por una única vez en el año 2007, el 40 por ciento de los que entraron a lo largo del año 2006 se encontraban en situación irregular al final de ese año, cuando se realizó la encuesta. Datos posteriores, provenientes de la Encuesta a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid de 2009, señalan un 19 por ciento de irregularidad entre el conjunto de inmigrantes de la región; un número que se acerca, estimativamente en función del cruce de datos del padrón con los aportados por el Observatorio español contra el Racismo y la Xenofobia a los 430.000 para todo el territorio español en el año 2010.

Se pueden identificar dos conjuntos de factores para la prevención de la irregularidad en España: de un lado, se encuentran aquellos destinados a evitar el acceso a España de inmigrantes que carecen de las debidas autorizaciones y de otro lado, identificamos aquellas medidas implementadas por la Administración Española con el objetivo de evitar que, inmigrantes que entraron regularmente, devengan, por diferentes motivos, en situación de irregularidad dentro del territorio español.

La política migratoria puesta en marcha por el Estado en estos años ha estado orientada a la vigilancia de los primeros y plantea importantes carencias en lo que a la observancia de los segundos se refiere.

Así pues, este apartado tiene por objetivo, apuntar las variables más determinantes de la existencia de la alta tasa de temporalidad en España al tiempo que dar cuenta de algunos de los mecanismos implementados en estos años para la gestión de los inmigrantes irregulares residentes de facto en España.

6.1 Introducción

La irregularidad estructural que caracteriza la inmigración española es debida, tanto a la entrada de inmigrantes sin las debidas autorizaciones administrativas, como, en su mayor parte, a la pérdida de la regularidad de los inmigrantes que entraron en titularidad de sus permisos.

Varios son los factores que originan este devengo de situaciones de irregularidad, aunque se pueden identificar tres fundamentales, los siguientes:

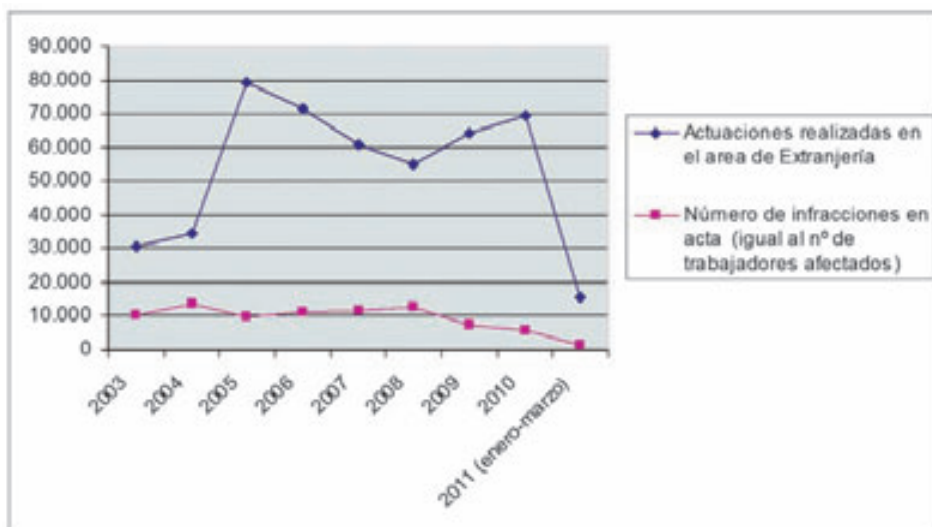
1. De un lado, la concentración de competencias de gestión y ejecución y la infradotación de los servicios administrativos dedicados a la gestión de los permisos de residencia y trabajo ha causado enormes retrasos en la tramitación y el pase a situaciones de irregularidad de miles de inmigrantes cada año. Aunque la reforma de la Ley de Extranjería de 2003 estableció que el silencio administrativo debía considerarse como respuesta positiva en el caso de la solicitud de renovación del permiso, hacer efectiva esa renovación exige nuevos trámites en las Comisarías de Policía y en ningún caso queda protegida la situación jurídica del extranjero.

En esta sede, se registra como un importante avance el hecho de que a partir del año 2003 la concesión del visado se halle ligada a la autorización de residencia temporal en función de la motivación concreta de que se trate, y permitiendo la gestión desde el país de origen del migrante, salvando la obligatoriedad hasta entonces impuesta de, una vez habiendo accedido a España tener que tramitar su autorización de residencia ante las oficinas competentes.

2. De otro lado, la escasez de controles realizados en estos años por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la laxitud de las sanciones impuestas a los empleadores infractores, permitió que la demanda de mano de obra en sectores en crecimiento económico fuera cubierta por trabajadores regulares o no, sin que la infracción a los empresarios supusiera una sanción que desincentivaran la contratación, la merma a los derechos laborales de los trabajadores y el fraude a la Seguridad Social. Esta carencia fue subsanándose de forma progresiva a partir del análisis de los resultados aportados por los procesos extraordinarios de regularización y el incremento en la dotación de inspectores de trabajo y seguridad social.

En el gráfico a continuación, se observa cómo el número de inspecciones realizadas en materia de empleo y extranjería ha ido incrementándose progresivamente desde el inicio del periodo de estudio, mientras que el número de infracciones en materia de extranjería registradas, esto es, el número de trabajadores que se han visto afectados, no ha sufrido un incremento proporcional, lo que podría ser un indicio del mejor y mayor cumplimiento de la ley por parte de los empresarios.

Gráfico 2: Trabajadores afectados por infracciones en el área de empleo y extranjería.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

3. Por último, como gran cauce de entrada en la irregularidad, se puede identificar la entrada de “falsos turistas”. Esto es, la entrada de inmigrantes con vocación de permanencia pero que tramitaban su ingreso en España como turistas.

A evitar este resultado van dirigidos los refuerzos de los requisitos de entrada introducidos en los últimos años. Fortalecimiento que se ha hecho por dos vías: actualizando, de un lado, el monto de medios económicos requeridos reglamentariamente para sostenerse durante el tiempo en España y que se mantenía idéntica desde 1989. En la actualidad es el equivalente a un 10 por ciento del salario mínimo mensual, multiplicado por los días de estancia. En el caso de entrada en España por invitación de un residente, se exigen pruebas de la relación amistosa y la aportación del residente a la Comisaría de Policía que le corresponda de datos como el contrato de alquiler de la vivienda o su escritura de propiedad. De otro lado, mediante las reformas legales introducidas con ocasión de la ley 2/2009 se establece un deber de colaboración más fuerte por parte de las empresas transportistas con el Estado español y concretamente, establece el actual art. 66 que las autoridades españolas podrán exigir a las autoridades transportistas que operen rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen, la remisión de la información relativa a los pasajeros que trasladen, con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, al territorio español.

La información comprenderá el nombre y apellidos de cada pasajero, de su fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje que acredite su identidad y tipo del mismo, paso fronterizo de entrada, código de transporte, hora de salida y de llegada del transporte, número total de personas transportadas, y lugar inicial de embarque.

Las autoridades encargadas del control de entrada guardarán los datos en un fichero temporal, borrándolos tras la entrada y en un plazo de veinticuatro horas desde su comunicación, salvo necesidades en el ejercicio de sus funciones. Los transportistas deberán haber informado de este procedimiento a los pasajeros, estando obligados a borrar los datos en el mismo plazo de veinticuatro horas.

Asimismo, toda compañía, empresa de transporte o transportista estará obligada a enviar a las autoridades españolas encargadas del control de entrada la información comprensiva del número de billetes de vuelta no utilizados por los pasajeros que previamente hubiesen transportado a España, ya sea por vía aérea, marítima o terrestre, y con independencia de que el transporte sea en tránsito o como destino final, de rutas procedentes de fuera del Espacio Schengen y de la identidad de tales pasajeros. La información señalada en el presente apartado deberá enviarse en un plazo no superior a 48 horas desde la fecha de caducidad del billete (art. 66).

No obstante, a pesar de los mecanismos introducidos, estos y otros factores hicieron posible la proliferación en España de una especie de semi-regularidad de hecho, que no ha existido en otros países europeos y que se va a ver empeorada por la irregularidad sobrevenida en la que están ya cayendo y caerán todos aquellos trabajadores extranjeros que, al quedarse sin empleo por efecto de la crisis económica perderán su permiso de trabajo (y residencia).

6.2 Gobierno de la inmigración irregular ex ante. Controles y devoluciones

Los extranjeros que acceden a territorio español a través de un puesto fronterizo (terrestre, aéreo o marítimo), procedentes de un tercer Estado, no acogido al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, son sometidos a un control documental a los efectos de comprobar que reúnen los requisitos establecidos en la legislación de extranjería para permitir su acceso a territorio español. Para ello, el Ministerio de Interior se sirve de la ayuda de los equipos de Validación de Documentos en Frontera, así como del Sistema de Información Avanzada de Pasajeros.

Adicionalmente, para la vigilancia del mar territorial y su entorno, se dispone del

Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), instrumento que aporta, en tiempo real, la información obtenida a los Centros de Mando y Control, desde los que se dan las órdenes para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en el territorio de la Unión Europea.

Además de las Estaciones fijas situadas en las provincias de Huelva, Málaga, Cádiz, Almería, Las Palmas y la Ciudad de Ceuta; se dispone de trece Unidades Móviles de Vigilancia ubicadas en las Islas Baleares (3), Tenerife (2), Las Palmas de Gran Canaria, Huelva, Ceuta, Alicante, Murcia, Valencia, Castellón y Tarragona; distribuidas por la costa, de acuerdo con las necesidades operativas, reforzando fundamentalmente la zona del Mediterráneo. La acción de control del SIVE se complementa con las intervenciones en el mar por el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y, en tierra por las unidades que vigilan la costa.

También, con objeto de impedir el acceso a territorio español de aquellos extranjeros que pretenden entrar de manera irregular en el mismo y de intensificar la lucha contra las organizaciones que trafican con personas, la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) viene desarrollando desde 2006 una serie de dispositivos de control en las fronteras exteriores.

Así, dos son los comportamientos que pueden desarrollar los efectivos policiales de los puestos fronterizos ante la solicitud de entrada de un inmigrante que pretenda entrar irregularmente en España: bien “devolver” a aquellos extranjeros que, habiendo sido expulsados, contravengan la prohibición de entrada en España o pretendan entrar irregularmente en el país (normalmente por vías diferentes a los puestos fronterizos habilitados), bien no permitir la entrada y determinar el regreso de aquellos otros extranjeros que se presenten en un puesto fronterizo habilitado sin reunir los requisitos previstos a tal efecto en la legislación vigente.

En este sentido, “devolución” y “denegación de entrada” se diferencian de la “expulsión” en tanto que en el primer caso, el extranjero no se encuentra en territorio de España, mientras que en el segundo sí se encuentra físicamente dentro del territorio español y es compelido a abandonarlo.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 26.2 de la ley, y art. 15 del Reglamento, “a los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada”. La resolución deberá, necesariamente contener información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, el plazo para hacerlo y la autoridad ante quien deben formalizarlo, además de informarles sobre su derecho a la asistencia letrada y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000 y art. 23 del nuevo Reglamento, no será necesaria la instrucción de expediente

(de “expulsión”) para la devolución en el caso de extranjeros que:

- a) habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.
- b) aquellos que pretendan entrar irregularmente en el país y fueran interceptados en la frontera o en sus inmediaciones. En este último caso, la devolución acordada llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años.

La resolución de la denegación de entrada conllevará la adopción inmediata de las medidas necesarias para que el extranjero regrese en el plazo más breve posible a su lugar de origen. Cuando el regreso fuera a retrasarse más de setenta y dos horas, la autoridad que hubiera denegado la entrada se dirigirá al Juez de Instrucción para que determine el lugar donde hayan de ser internados hasta ese momento de acuerdo a lo previsto para los expedientes de expulsión (art. 60 ley y 23 Reglamento).

En todo momento, tanto en el caso de la devolución como en el de la denegación de la entrada, los extranjeros tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita y a intérprete, si lo necesitasen.

Aun cuando se haya adoptado una resolución de devolución, ésta no podrá llevarse a cabo y quedará en suspenso su ejecución cuando se trate de mujeres embarazadas y la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre; o se trate de personas enfermas y la medida pueda suponer un riesgo para su salud o, en el caso de que se formalice una solicitud de protección internacional, hasta que se resuelva sobre la misma.

El plazo de prescripción de la resolución de devolución será de cinco años si se hubiera acordado en aplicación del apartado a) del artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; y de dos años si se hubiera acordado en aplicación del apartado b) del artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero. La prescripción se aplicará de oficio por los órganos competentes.

Los datos registrados por Eurostat, la Oficina Estadística de la Unión Europea indican que a 1.187.070 personas se les denegó la entrada en España entre los años 2008, 2009 y 2010 a través de los diferentes puestos fronterizos, y 80.605 personas fueron “devueltas” en base a una orden administrativa previa durante los tres años del periodo.

6.3 Gobierno de la inmigración irregular ex post. Procesos extraordinarios de regularización colectiva y regularización por arraigo

Con seis procesos de regularización de inmigrantes, España es el país de la UE que más procesos extraordinarios de regularización ha puesto en marcha: el primero tras la aprobación de la Ley de Extranjería de 1985, el segundo a raíz de la aprobación de la Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España, de marzo de 1991, el tercero motivado por la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería de 1996, el cuarto en aplicación de la Disposición transitoria Primera de la LO 4/2000, el quinto como un proceso de regularización por arraigo en 2001 y el sexto, en 2005, dirigido fundamentalmente a combatir el empleo informal. Además, se ha producido un proceso de regularización especial para los ecuatorianos en 2001.

En este caso, este estudio tomará en consideración los cuatro procesos delimitados temporalmente por el marco del periodo de análisis del presente estudio.

6.3.1 Proceso extraordinario de regularización de extranjeros del año 2000

La Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOE), obligaba al Gobierno a abrir un procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encontraban en territorio español antes del día 1 de junio de 1999 y acreditaran haber solicitado en alguna ocasión permiso de residencia o trabajo o que lo hubieran tenido en los tres últimos años.

El Real Decreto 239/2000, del 18 de febrero, establece el procedimiento para la regularización de los extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y establece:

Que en el periodo de solicitud desde el 21 de marzo hasta el 31 de julio de 2000, podrían ser documentados con un permiso de residencia o con un permiso de trabajo y residencia todos aquellos extranjeros que cumplieran los siguientes requisitos:

- Encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999 y haber permanecido de forma continuada en dicha situación.
- Haber sido titulares de permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia en algún momento de los últimos tres años anteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, o bien haber solicitado permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia en alguna ocasión hasta

el día 31 de marzo de 2000, inclusive.

- No estar incurso en alguna de las causas de expulsión que se establecen en los artículos 49.g) y 50 de la Ley Orgánica 4/2000, ni haber sido acordada su expulsión con anterioridad por alguna de estas causas en base a la Ley Orgánica 7/1985, y su Reglamento de ejecución, y no tener prohibida la entrada en territorio español, salvo que la expulsión hubiese prescrito; ni tener proceso judicial penal en curso.

El Real Decreto se dirige a otros grupos de extranjeros tales como solicitantes de asilo cuya petición hubiera sido desestimada, familiares de extranjeros que también se acogieran a este proceso, familiares de extranjeros residentes y de españoles.

En este proceso solicitaron la regularización 244.327 extranjeros y consiguieron la documentación 163.352, en su mayoría de origen magrebí o subsahariano.

6.3.2 Procesos extraordinarios de regularización de extranjeros del año 2001

En 2001 hay dos procesos “extraordinarios”: uno, específico para el colectivo de trabajadores irregulares ecuatorianos, el segundo, de regularización por arraigo y una reevaluación automática del proceso de 2000.

- El proceso de regularización por arraigo: Se abrió un proceso de carácter general para regularizar a los extranjeros en situación irregular que estuvieran en España antes del 23 de enero de 2001 y que pudieran “acreditar una situación de arraigo en España, considerando como tal: la incorporación real o potencial al mercado de trabajo, la anterior residencia regular en España, o la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles”.
Por primera vez, los latinoamericanos desplazaron a los africanos, desplazando ecuatorianos y colombianos a los marroquíes como el primer colectivo en importancia. De las 351.269 solicitudes presentadas entonces, acabaron regularizándose 223.718 personas de las cuales el colectivo de ciudadanos latinoamericanos seguía siendo mayoritario, con casi la mitad de las concesiones a su favor (con casi el 75% de las solicitudes presentadas y el 85% de las conseguidas).
- Proceso extraordinario de regularización por reevaluación del proceso de 2000. La Disposición transitoria cuarta de la LO 8/2000 estableció que “el Gobierno, mediante Real Decreto, establecerá los requisitos que permitan, sin necesidad de presentar nueva documentación, la regularización de los extranjeros que se encuentren en España y que habiendo presentado solicitud de regularización al amparo de lo previsto en el Real Decreto 239/2000, del 18 de febrero, hayan visto denegada la misma, ex-

clusivamente, por no cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999". Este reexamen automático de las solicitudes presentadas al proceso de regularización de 2000 se puso en marcha por el RD 142/2001, de 16 de febrero.

En el proceso de reexamen del año 2000, se revisaron 57.616 denegaciones de las presentadas en 2000, denegaciones que se habían producido por no haber podido mostrar que se encontraban en España el 1 de junio de 1999. De éstas fueron aprobadas 36.013.

- Proceso específico para inmigrantes ecuatorianos.

Este proceso específico para regularizar la situación de residencia ilegal de nacionales ecuatorianos se inicia como resultado del accidente ocurrido el día 3 de febrero de este año, cuando un tren arrolló a una furgoneta en un paso a nivel sin barreras próximo a la ciudad de Lorca. La camioneta estaba ocupada por catorce personas de nacionalidad ecuatoriana, en situación irregular, que se dirigían a trabajar, de los cuales, doce murieron.

En este marco, los ministros competentes de Ecuador y España rubrican un acuerdo por el que pretende que cualquier ciudadano ecuatoriano que se encontrase irregularmente en España antes del 23 de enero (fecha de entrada en vigor de la nueva ley) y que por sus circunstancias no tuviese ante sí otra alternativa que la expulsión administrativa, si así lo solicitaba, pudiera, dentro de ese programa, volver voluntariamente a su país para poder regularizar su situación, y una vez en posesión de los permisos de residencia y trabajo, volver a España.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Interior, entre el 19 de febrero y 23 de abril se desplazaron 3.134 personas, que, empezaron a retornar de forma escalonada a partir del 6 de marzo. El último vuelo de regreso se realizó el día 15 de junio de 2001 y con él retornaron un total de 2.731 personas de las 3.134 inicialmente desplazadas.

Más tarde, el Gobierno español abrió una segunda vía consistente en una concesión de exenciones de visado por motivos humanitarios. En estos casos su regularización se ha realizado en España. La exención de visado durante el proceso de obtención de los permisos de trabajo y de residencia se ha concedido a todos aquellos que, habiéndose apuntado a la oferta de ayuda para la regularización, lo hicieron en el plazo fijado con los siguientes requisitos:

- Acreditar ser ascendientes directos o representantes legales de uno o varios menores o incapaces que se encontrasen en España a sus expensas.
- Estar trabajando en el sector de servicios en España cuidando a personas dependientes, mayores, enfermos o niños.
- Encontrarse pendientes del examen previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2000.

Por medio de este programa se logró la regularización de 24.884 personas. Las

provincias en las que se recibieron más solicitudes fueron Murcia, 8.919; Madrid, 5.790; Almería, 1.795; Alicante, 1.700; Valencia, 997 y Barcelona, 936.

6.3.3 Proceso extraordinario de regularización de extranjeros del año 2005

La regularización de 2005 se diferencia de las anteriores en dos elementos: el hecho de que el ciudadano extranjero estuviese empadronado antes de una determinada fecha y que quien tuviese la iniciativa de regularizar no fuese el extranjero en situación irregular sino su empleador; el propósito de esta regularización era, en primera instancia, combatir el empleo informal.

Como requisitos, se exigía que los migrantes demostrasen la existencia de una relación de trabajo auténtica, encontrarse en el territorio del país y estar empadronados por lo menos seis meses. Los empleadores eran invitados a cooperar con el compromiso de una exención de sanciones, y debían formalizar un contrato de seis meses de duración como mínimo. El personal del servicio doméstico, por su parte, podría legalizar su situación con la condición de que sus empleadores pagasen sus contribuciones de la seguridad social.

691.655 solicitudes se presentaron a este proceso extraordinario, lo que lo convirtió en la mayor operación de esta índole llevada a cabo en España. El número total de concesiones ascendió a 578.375, que representaba el 97 por ciento de las solicitudes. Los nacionales latinoamericanos fueron, nuevamente beneficiarios de casi 88 por ciento del total de solicitudes concedidas.

De otro lado, existe un segundo mecanismo de regularización, en este caso, individual por circunstancias excepcionales, de residentes que no sean titulares de los correspondientes permisos.

El arraigo, en sus vertientes, laboral, social y familiar, si bien no puede compararse a los procesos colectivos en número de regularizaciones, tímidamente alcanzan las 250,000 personas en toda la década, es digno de mención por el efecto que supone la regularización excepcional de estas personas.

Como se avanzó, son tres las vías de regularización individual de los inmigrantes residentes:

De un lado, respecto del arraigo laboral, se reduce el periodo de relación laboral a acreditar y el Reglamento dispone que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 31 bis, 59 y 59bis, “podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses”.

De otro lado, por arraigo social, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años y que además:

- a) Carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años.
- b) Cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año. Dicha contratación habrá de estar basada en la existencia de un solo contrato, salvo los supuestos de trabajadores del sector agrario, donde cabrá la presentación de dos contratos, con distintos empleadores y concatenados, cada uno de ellos de duración mínima de seis meses y en el caso de desarrollo de actividades en una misma ocupación, trabajando parcialmente y de manera simultánea para más de un empleador; se admitirá la presentación de varios contratos, todos ellos de duración mínima de un año, y cuya suma debe representar una jornada semanal no inferior a treinta horas en el cómputo global.
- c) Tengan vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentar un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual.

A estos efectos, los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y línea directa.

Por arraigo familiar, cuando se trate de padre o madre de un menor de nacionalidad española, siempre que el progenitor solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté al corriente de las obligaciones paternofiliales respecto al mismo o cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

En definitiva, lo que perseguía el legislador al introducir esta figura es proteger la situación del menor español o no, residente en España y respecto del que el titular del arraigo tuviera responsabilidades familiares.

6.4 Gobierno de la inmigración irregular ad hoc

6.4.1 Expulsiones: Concepto, tipos, procedimientos y efectos

En primer término, hay que diferenciar lo que son las salidas obligatorias de la expulsión.

De un lado, procederá la salida obligada en los casos en los que el extranjero carezca de autorización administrativa para continuar residiendo en España, en

especial por no cumplir o haber dejado de cumplir los requisitos de entrada o de estancia, o en los casos de denegación administrativa de solicitudes de prórrogas de estancia, de autorizaciones de residencia, de asilo o de cualquier otro documento necesario para la permanencia de extranjeros en territorio español, así como de las renovaciones de las propias autorizaciones o documentos, la resolución administrativa dictada al efecto contendrá la advertencia al interesado de la obligatoriedad de su salida del país y el plazo previsto dentro del cual podrá abandonar el país de forma voluntaria, que no podrá superar los quince días, noventa si concurren circunstancias excepcionales.

En caso de no producirse la salida obligatoria, el extranjero, se encontraría en España en situación de irregular, pudiendo ser detenido para la incoación del correspondiente procedimiento de expulsión y prohibición de entrada en todo el territorio Schengen. De realizar los extranjeros la salida del país en el tiempo y forma previstos, podrán volver al país previo cumplimiento de los trámites establecidos (art. 24 Reglamento).

De otro lado, tenemos la expulsión, que puede tener carácter administrativo o judicial, según el caso.

El tipo más frecuente es el de la *expulsión administrativa*. En este caso, la expulsión está prevista como sanción y debe ser el resultado siempre de un procedimiento sancionador. No obstante, la ley establece la multa como sanción general, reservando la expulsión para los casos de infracciones más graves. De conformidad con el artículo 57 de la ley, la expulsión podrá aplicarse como sanción sustitutiva de multa, y siempre ateniéndose al principio de proporcionalidad.

Está prevista esta opción para aquellos extranjeros que hayan cometido una de las siguientes infracciones:

- Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.
- Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.
- Incurrir en ocultación dolosa o falsedad grave en el cumplimiento de la obligación de poner en conocimiento de las autoridades competentes los cambios que afecten a nacionalidad, estado civil o domicilio, así como incurrir en falsedad en la declaración de los datos obligatorios para cumplimentar el alta en el padrón municipal a los efectos previstos en esta Ley, siempre que tales hechos no constituyan delito.
- El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pú-

blica, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

- La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, del 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año.
- Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, del 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

No obstante, de acuerdo a la ley, la sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que se trate de una infracción muy grave o suponga una reincidencia en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros que se encuentren en los siguientes supuestos:

- Los nacidos en España que hayan residido legalmente en los últimos cinco años.
- Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.
- Los que hayan sido españoles de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.
- Los que sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.
- Tampoco se podrá imponer o, en su caso, ejecutar la sanción de expulsión al cónyuge del extranjero que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y que haya residido legalmente en España durante más de dos años, ni a sus ascendientes e hijos menores, o mayores con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, que estén a su cargo.

El procedimiento de expulsión podrá tramitarse por el cauce ordinario o preferente. La autoridad competente, podrá determinar como medida cautelar la que considere necesaria. Entre estas medidas cautelares, es de especial importancia,

dado el volumen de aplicación de la misma, la determinación del internamiento de los extranjeros en centros previstos al efecto, que no podrá aplicarse en el caso de procedimiento ordinario, pues, se entiende, no concurrirían las circunstancias extraordinarias que deben estar presentes para su aplicación (art. 244 Reglamento).

El expediente de expulsión será siempre necesario y motivado, pudiéndose sólo exceptuar la motivación para los casos de los extranjeros que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España o aquellos que pretendan entrar ilegalmente en el país.

En cuanto al procedimiento, las resoluciones de expulsión del territorio nacional que se dicten en procedimientos de tramitación preferente se ejecutarán de forma inmediata, las resoluciones de expulsión del territorio nacional que se dicten en procedimientos de tramitación ordinaria contendrán el plazo de cumplimiento voluntario para que el extranjero abandone el territorio nacional. La duración de dicho plazo oscilará entre siete y treinta días y podrá prorrogarse (sin indicación en el reglamento de un plazo máximo) en atención a las circunstancias que concurren en cada caso concreto, tales como la duración de la estancia, tener a cargo menores escolarizados o la existencia de otros vínculos familiares y sociales.

Transcurrido dicho plazo sin que el extranjero haya abandonado el territorio nacional, los funcionarios policiales competentes en materia de extranjería procederán a su detención y conducción hasta el puesto de salida por el que haya de hacerse efectiva la expulsión. Si la expulsión no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas desde el momento de la detención, la autoridad competente podrá solicitar al juez el ingreso del extranjero en los centros de internamiento de extranjeros.

Como novedad introducida por vía de la última reforma legal, se prevé el pago de las costas de la expulsión del extranjero por el empleador que hubiera contratado al trabajador extranjero sin que tuviera autorización de residencia de trabajo o para los casos que, teniéndola, no hubiera cumplido con su deber de darle de alta en la seguridad social y eso, con independencia de las sanciones económicas que le correspondan.

La expulsión podrá conllevar entre sus efectos, la extinción de cualquier autorización para permanecer legalmente en España, así como el archivo de cualquier procedimiento que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España del extranjero expulsado. Además, la expulsión tendrá por efecto la prohibición de entrada en territorio español, por un tiempo que habrá que considerar y que no deberá exceder de cinco años, diez, cuando el extranjero suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública (art 245 y ss. Reglamento).

La *expulsión judicial* está prevista, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 57.7 de la ley, cuando el extranjero se encuentre procesado o imputado en un procedimiento judicial por comisión de un delito o falta para el que la ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo sancionador de expulsión. En ese caso, la autoridad gubernativa y siempre que no se trate de delitos cualificados (tráfico ilegal de mano de obra, delito contra los derechos de trabajadores extranjeros o asociación ilícita para el tráfico de personas) someterá al juez que, previa audiencia del Ministerio Fiscal y oído el interesado y las partes personadas, autorice en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días su expulsión, salvo que de forma motivada aprecie la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación.

En este caso, Eurostat también dispone de información estadística actualizada y armonizada para el conjunto de países de la Unión, acerca de las expulsiones registradas. Si bien, el esfuerzo de armonización entre veintisiete sistemas de obtención y tratamiento estadísticos nacionales conlleva evidentes ventajas, presenta también algunos inconvenientes, resultado de las pérdidas de detalle informativo, como sucede en esta materia pues, si bien se registra que 264.870 personas fueron sujetos de expulsión del territorio español entre los años 2008 a 2010, no es posible filtrar cuántas de ellas lo fueron en base a la instrucción de una expulsión administrativa y cuántas en base a una instrucción judicial.

6.4.2 Centros de internamiento de extranjeros

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES) están regulados por el marco normativo establecido por la ley, el reglamento de desarrollo y la orden del 22 de febrero de 1999 sobre *normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros*. Son establecimientos públicos de carácter no penitenciario, preventivo y cautelares, dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios y son consagrados por la Directiva de Retorno de la Unión Europea¹⁴.

De acuerdo con la Disposición adicional tercera de la ley 2/2009, el Gobierno debía, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, adoptar un reglamento que desarrollase el régimen de internamiento de los extranjeros en los CIES. Este Reglamento si bien no ha sido aun aprobado se encuentra en avanzada fase de elaboración de acuerdo a lo actualizado en las fichas de seguimiento del Plan Español para los Derechos Humanos.

14- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

El Plan de Derechos Humanos se presenta como un compromiso del Gobierno español con los acuerdos y convenios internacionales en la materia y concretamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los instrumentos y resoluciones para la defensa de los derechos emitidos por la ONU y por el resto de organizaciones internacionales, especialmente por el Consejo de Europa.

Estos centros, dependientes jerárquicamente del Ministerio del Interior, y con enclave en distintos puntos de la geografía nacional, así por ejemplo en Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Las Palmas y Murcia, tienen por objetivo la detención y custodia, a disposición de la autoridad judicial, de extranjeros mayores de dieciocho años sometidos a expediente de expulsión del territorio nacional (los menores de esa edad, quedarán bajo la tutela de los órganos de menores competentes y sometidos a la ley orgánica de protección jurídica del menor).

Los extranjeros durante este tiempo son titulares de todos los derechos reconocidos por el ordenamiento español, estando sólo privados del derecho ambulatorio durante un plazo máximo de sesenta días. En este sentido, los extranjeros deberán permanecer en los centros durante el tiempo establecido en el auto judicial de resolución de ingreso y, en todo caso, por este tiempo máximo. Una vez transcurrido el plazo marcado en el auto judicial sin que se haya dictado orden de expulsión, tan pronto como se tenga constancia de que la práctica de la expulsión no podrá llevarse a efecto y en cualquier caso, pasado sesenta días desde su ingreso, deberán quedar en libertad.

En este sentido, las principales cuestiones referidas a los CIES y que han suscitado debate público y político son las siguientes:

1. Sobre el plazo del internamiento

En este punto, retomo literalmente parte del análisis realizado por David Moya y publicado por el Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 20/2009, que viene a resumir los que son los principales argumentos a favor y en contra de fijar este plazo.

Muchas críticas han suscitado la ampliación del internamiento de extranjeros hasta 60 días. Este artículo está inspirado en la Directiva de Retorno; pero hay que recordar que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 115/87 fijó el plazo de 40 días sobre la base del Convenio Europeo de Extradición, que establece ese plazo (...) Aunque algunos argumentos comparativos apuntan a la dificultad de mantener ese criterio, pues no puede ser que una persona que presuntamente ha cometido un hecho delictivo y está pendiente de extradición pueda estar privada de libertad menos tiempo que una persona extranjera que sólo está pendiente de expulsión por una infracción administrativa, cabe también argumentar que, a pesar del incremento, 60 días siguen siendo uno de los plazos más cortos en comparación con otros Estados y que han pasado 20

años desde aquella Sentencia y que el número de inmigrantes se ha multiplicado por diez, con las consiguientes dificultades para organizar su retorno, de modo que podría superar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad.

II. Sobre el vacío legal referido a la dirección interna de los centros

Tanto la ley como el Reglamento, y la orden del año 1999, más allá de aportar una somera descripción sobre el carácter de los centros, el procedimiento de ingreso y añadir en un par de artículos los derechos y deberes de que son titulares los internados, remiten toda lo relativo al funcionamiento y régimen interno de los centros a las directrices que deberá adoptar para cada centro el Director responsable, para la organización, coordinación y supervisión de cada centro, siendo también el Director el responsable de adoptar las medidas necesarias para asegurar el orden y la convivencia entre los internados, asegurar el cumplimiento de sus derechos y la imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de convivencia o régimen interno.

De la letra de la ley se observa la excesiva discrecionalidad a la que queda la gestión de los centros y la protección de los derechos de los internados y que constituye uno de los objetivos del Reglamento en fase de elaboración.

III. Sobre las condiciones del internamiento

Las condiciones de residencia han sido centro de debates y estudios desde instancias nacionales y comunitarias. A modo de ejemplo, en el marco del estudio europeo DEVA, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) realizó un Informe Técnico en el año 2009, titulado la “Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España. Conversaciones al muro”, que viene a corroborar algunas notas características de las condiciones de residencia en estos Centros ya relevadas por un estudio titulado *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, elaborado por STEPS Consulting Social a solicitud de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos del Parlamento Europeo, y otros elaborados por Organizaciones no Gubernamentales como SOS Racismo o Human Rights Watch.

Los informes y estudios mencionados coinciden en señalar las condiciones extremadamente duras, semi-carcelarias, en las que viven los internos, las deplorables condiciones de salubridad y psicológicas en las que se encuentran los detenidos, las denuncias realizadas por los mismos de incidentes violentos actuados por personal del centro, el hecho de que el personal contratado del centro tenga, en su mayoría funciones securitarias, con una carencia importante de personal médico, sanitario, de apoyo psicológico, asistencial y educativo, la denuncia de una ausencia de un tratamiento especializado a grupos vulnerables, y sobre todo

los menores (acompañados), el hecho de que en muchos casos no se disponga de expedientes completos de la historia del interno y no se pueda saber con exactitud la fecha del internamiento, la desinformación de los detenidos sobre su derecho de queja y peticiones y la imposibilidad de acceso efectivo y real a juez o fiscal, son algunos de los aspectos subrayados.

IV. Sobre el trámite para la ejecución de la expulsión

El ingreso del extranjero en un centro de internamiento no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, devolución o el regreso, y desde el mismo momento del internamiento, la autoridad gubernativa deberá proceder a realizar las gestiones necesarias para la obtención de la documentación que fuese necesaria con la mayor brevedad posible.

La incoación del expediente, la adopción de la medida cautelar de detención e internamiento, y la resolución del procedimiento serán comunicados a la embajada o consulado del país de origen del extranjero. Esta comunicación se dirigirá al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuando no se haya podido notificar al consulado o éste no radique en España.

Sucede, a veces, que la imposibilidad de identificar al inmigrante y determinar su país de nacionalidad o, el hecho de que el Consulado o la Embajada no lo reconozca como con-nacional, que el Gobierno español no tenga fondos disponibles para ejecutar la expulsión, unido a la demora que este trámite ha sufrido en los últimos años consecuencia del incremento exponencial de los inmigrantes en situación de irregularidad coloca a los internos, trascurrido el plazo de 60 días, en libertad, en una situación de alegalidad, en la que carecen de título administrativo válido de residencia, al tiempo que se mantiene contra ellos una orden de expulsión firme, que, en la práctica, les impide reconducir su situación a ningún marco de legalidad, manteniéndoles en una situación precaria y abocados a la marginalidad y exclusión social.

A título de ejemplo, según datos facilitados por el Gobierno en el mes de Octubre de 2005, desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de mayo de 2005, no pudieron llevarse a efecto 122.238 expedientes de expulsión. Dado que la expulsión lleva consigo la prohibición de entrada por un periodo de entre tres y diez años y que la prescripción de la sanción de expulsión es de entre dos y cinco años, que no empieza a contar hasta que haya transcurrido el periodo de prohibición de entrada, la mayoría de estas personas, salvo quienes se hayan podido regularizar, estarían abocadas a la irregularidad administrativa y, en última instancia, a la marginalización, con una orden de expulsión firme que no se puede ejecutar.

Para intentar abordar algunas de las cuestiones señaladas, el Plan de Derechos Humanos del Gobierno, que antes se mencionaba, articula un conjunto de medidas, para la acción exterior y medidas para la acción interior. Entre las segundas,

y contextualizadas en función de las medidas para la “Libertad personal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”, las medidas 106 y 107 se refieren específicamente a las garantías de los derechos humanos en estos centros.

Así, de un lado, de conformidad con la medida 106, el Gobierno se compromete a elaborar un Protocolo sobre los servicios mínimos, aspectos esenciales del funcionamiento y régimen interno de los CIES, estableciendo una diferencia clara entre los aspectos de seguridad y los socio-asistenciales; protocolo que vendría a cumplir el mandato contenido en la ley 2/2009 y que se encuentra ya en avanzado estado de elaboración

De otro lado, como parte también de este plan, la medida 107 hace referencia a la reforma y aumento de la red de centros de internamiento de extranjeros, con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los inmigrantes irregulares mientras se tramitan los procesos de repatriación.

En este sentido, se ha realizado un estudio para identificar las necesidades que presentan los CIES, ampliando el Centro de Murcia, y determinando la necesidad de reformar del Centro de Internamiento de Extranjeros de El Matorral (Fuerteventura), construir un nuevo Centro Málaga, otro en Algeciras y habilitar un segundo Centro de Internamiento en Madrid.

CAPÍTULO 7

Políticas de integración

En materia gestión y gobierno por el Estado español de la permanencia de inmigrantes regulares, son dos las situaciones contempladas:

De un lado, se consideran las disposiciones previstas con carácter general para todo tiempo y lugar. De otro, se reflexiona sobre la oportunidad de implementar medidas específicas en el contexto de la actual crisis económica por el riesgo de crecimiento exponencial de las situaciones de racismo y xenofobia y por el efecto automático que la pérdida de empleo de los residentes regulares conllevaría en la caída en la irregularidad.

7.1 Modelos y políticas de integración e inclusión social de los inmigrantes regulares

Junto a la gestión de los flujos, el segundo pilar de toda política migratoria, lo constituye la política de integración. El concepto de “integración” aparece por primera vez mencionado en un texto legal en España el año 2000 y su contenido se irá ampliando y perfilando con ocasión de las diversas reformas legales que se han ido sucediendo. No obstante, habrá que esperar a la reforma introducida por la ley 2/2009 para encontrar un texto legal y reglamentario, articulado y completo que dote de contenidos a este segundo pilar de la política migratoria.

Las acciones de que disponen los poderes públicos para la integración e inclusión social de los inmigrantes regulares, en términos generales y siguiendo las líneas del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, pueden considerarse de dos tipos: el fortalecimiento de la situación jurídica de los migrantes a través de la garantía del respeto de los derechos de que son titulares y el equilibrio entre la titularidad de derechos y deberes y la lucha contra la discriminación.

De un lado, la ley dedica los arts. 3 a 15 al análisis de los derechos de que son titulares los extranjeros. De otro lado, el art. 23 enumera la tipología de actos discriminatorios. Entre ellos, afectan específicamente a los migrantes laborales “todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, sólo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad”. Y continúa, “constituye discriminación

indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad”.

A estas acciones genéricas, habría que sumar las acciones específicas, ad hoc, cuya opción aconseja la situación de crisis económica actual por la que atraviesa España y que, de acuerdo a las últimas previsiones de la OCDE, se prevé que se mantenga hasta el año 2025.

Así pues, y habiendo recibido España una media de 500.000 inmigrantes laborales por año, teniendo una tasa de desempleo al momento de elaboración de esta investigación superior al 20 por ciento y constatada la escasa afiliación de los trabajadores extranjeros desempleados a los programas de retorno puestos en marcha por el Gobierno español, la razón y la experiencia comparada hacen pensar en la necesidad de la implementación de acciones públicas específicas y de las mejores formas de gobierno para que el deterioro económico no conlleve un indeseado deterioro de la cohesión y paz social y el brote de comportamientos xenófobos, como se están dejando sentir en algunos países de la región que pasaron o pasan por situaciones similares.

En materia de integración es esencial analizar, junto con las iniciativas puestas en marcha por el Estado español, aquellas acciones impulsadas por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Las primeras por tener competencias legislativas en determinadas materias esenciales para la realización de la integración de los recién llegados en la sociedad de acogida; las segundas que, sin tener competencias legislativas, tienen un rol determinante en lo que a la ejecución de las acciones se refiere, al ser el nivel de la Administración española más cercano e inmediato a los residentes.

En el ámbito nacional, la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 marca un punto de inflexión en la implementación de la política de integración en España. Este Plan constituye un antes y un después en la gestión de la integración de los inmigrantes en España por cuanto se configuró como el marco de cooperación para la acción conjunta de todos los actores implicados en las políticas de integración de la población inmigrada, tanto en cuanto se refiere a las diferentes Administraciones Públicas como a la sociedad civil.

Asimismo, a nivel regional, se están implementando algunas iniciativas innovadoras, siendo quizá la que establece una regulación más completa y ambiciosa la ley de acogida de personas migradas y retornadas de Cataluña.

Acciones para la integración e inclusión social llevadas a cabo por el Estado español previstas por la ley

Así pues, y no obstante el Plan se viene a configurar como la herramienta clave

en la gestión de la integración en España, ya en la ley 4/2000 se dio un paso fundamental en lo que a acciones positivas de gestión de la integración se refiere pues a través de esta ley se reconoció a todos los inmigrantes, con independencia de su situación de residencia administrativa, regular o irregular, el acceso gratuito a los servicios públicos de salud y educación, esta última obligatoria entre los 6 y los 16 años, en las mismas condiciones que los españoles. En este sentido, conviene recordar que España fue uno de los primeros Estados de la OCDE en garantizar el derecho universal a la salud, la educación y la sindicación de los inmigrantes.

En lo que se refiere a la titularidad y ejercicio de los derechos de los extranjeros, se establecen los siguientes parámetros:

Derechos civiles y políticos:

- 1) La libertad de circulación: el art. 5 de la ley establece que “Los extranjeros que se hallen en España (...) tendrán derecho a circular libremente por el territorio español y a elegir su residencia sin más limitaciones que las establecidas con carácter general por los tratados y las Leyes” (vid art.).
- 2) Derecho a la participación pública: El art. 6 redactado conforme a la LO 9/2009 expresa “Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley”. Ante este artículo, varias precisiones:

De un lado, el derecho de sufragio activo y pasivo, esto es, a la capacidad para elegir y ser elegido en elecciones democráticas a cargos de representación pública, en términos generales, se detenta sólo por los españoles mayores de edad.

No obstante, existe un régimen especial para el caso de las elecciones municipales o locales. En esta sede, y como en otros ámbitos, existe una diferencia fundamental en lo que se refiere al ejercicio del sufragio activo y pasivo, por los extranjeros nacionales de países UE y por los extranjeros de terceros países: los extranjeros de la UE residentes en un municipio gozan, en tanto que ciudadanos europeos, de derechos de sufragio activo y pasivo para esas elecciones; en lo que respecta a los ciudadanos de países terceros gozarán de derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales todas las personas ciudadanos de terceros países y residentes en España y no titulares de la nacionalidad española, siempre y cuando exista reciprocidad, esto es, cuando sus respectivos países permitan el voto a los españoles en elecciones municipales, en los términos de un Tratado¹⁵.

Así pues, y en lo que a los países de Latinoamérica se refiere, ente los años 2009 y 2010 firmaron acuerdos de reciprocidad con España para

15- Art. 176 y 177 Ley orgánica 5 /1985 de 19 de junio, del Régimen electoral general.

permitir el voto de los nacionales españoles en las elecciones municipales de sus países de residencia: Bolivia¹⁶, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. En este sentido, y de acuerdo a lo mencionado supra, los nacionales de estos países residentes en España pudieron votar en las elecciones municipales celebradas el pasado 22 de mayo de 2011.

- 3) Libertad de reunión, manifestación y asociación: art. 7 y 8 establece que los extranjeros tienen el derecho de reunión, manifestación y asociación en las mismas condiciones que los españoles”. Los inmigrantes en situación regular veían reconocida la titularidad de estos derechos desde el año 2000 pero no será hasta la modificación introducida por la ley 2/2009 que esta titularidad se ampliará a todos los inmigrantes, con independencia de su situación administrativa. Por esta vía se adopta la doctrina del Tribunal Constitucional español, máximo intérprete de la constitución, quien, por sentencia 236 /2007 declara “el derecho de reunión y el derecho de manifestación son derechos imprescindibles para la dignidad de la persona, por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática”.
- 4) Derecho a la tutela judicial efectiva. Se regula por los artículos 20 a 22 de la ley. Se regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros residentes en los procesos en que sean parte, y con independencia de su estatus administrativo, como novedad fundamental introducida por la modificación del año 2009 y en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles.

Derechos económicos, sociales y culturales:

- 1) Derecho a la educación: El art. 9 dispone que “Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria”. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho (no ya el deber, pues la educación obligatoria en España alcanza hasta los 16 años) a la enseñanza posobligatoria. El ejercicio de este derecho deberá garantizarse en igualdad de condiciones que a los nacionales, incluyendo el acceso a la titulación y al sistema público de becas y ayudas. La gran novedad en este ámbito parte de la eliminación del requisito de demostrar una residencia legal de acuerdo a la STC 236 /2007. El ejercicio de este derecho está, asimismo, contemplado para los mayores de dieciocho años en las mismas condiciones que para los españoles, pues, como se reconoce expresamente en el apartado 2 de este artículo, el recibir estas enseñanzas “mejorará su integración social”.
- 2) Derecho al trabajo y a la seguridad social, derecho a la sindicación y a la

16- Acuerdos Internacionales relativos al derecho de sufragio en Elecciones Municipales <http://www.juntaelectoralcentral.es/porta1/page/porta1/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec>

huelga: Los artículos 10 y 11 de la ley reconocen estos derechos a los extranjeros residentes, y los vinculará a la legislación vigente en lo que se refiere al acceso al empleo y, se sobreentiende a la residencia regular, en lo referido a la sindicación y huelga.

- 3) Derecho a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales: De ellos se ocupa los arts. 12 y 14 disponiendo que todo aquel extranjero, residente y que se halle inscrito en el padrón, tendrá derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Esto es, asistencia sanitaria gratuita, genérica o especializada, de urgencia o no y con independencia de su situación administrativa, en ambos casos.
- 4) Derechos en materia de vivienda: El art. 13 dispone que todos los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, se reserva a los extranjeros residentes de larga duración el derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles. Lejos de entenderse como una suerte de discriminación, esta precisión puede hacer referencia al periodo exigido de residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma o del municipio, en función de la entidad concedente de la ayuda, igual que se exige a los españoles que demuestren residencia por un tiempo determinado.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración¹⁷

En el mes de febrero de 2007, tras un proceso muy participativo en su elaboración e informe favorable del principal órgano consultivo español en materia de integración de inmigrantes, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el Gobierno español aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para los años 2007-2010 y lo dotó con un presupuesto de 2.000 millones de euros para los tres años de vigencia.

Este Plan vino a constituirse en el marco de cooperación para la acción conjunta de todos los actores implicados en las políticas de integración de la población inmigrada, tanto en cuanto se refiere a las diferentes Administraciones Públicas como a la sociedad civil, dando un sustento de coherencia a las iniciativas diversas que para la integración se habían puesto en marcha en los últimos años.

En su conjunto, el plan estratégico está orientado por tres principios básicos: igualdad de derechos y oportunidades; ciudadanía e interculturalidad y se estructuró en doce áreas de actuación: acogida, educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, sensibilización,

17- Estando en fase de elaboración este informe, se aprobó el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para el periodo 2011 – 2014.

participación y co-desarrollo, siendo las más importantes presupuestariamente acogida, educación y empleo. Cada una de las áreas consta de un apartado de análisis y diagnóstico, así como de objetivos específicos, programas y medidas.

Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de los Inmigrantes

El Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de los Inmigrantes, creado en 2005, era, en el momento de su creación, el principal instrumento de concertación de las políticas de integración de inmigrantes entre el Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL).

Su dotación se aprueba anualmente en la ley de presupuesto, manteniendo el Gobierno un compromiso anual de 200 millones de euros desde el año 2006. A ese monto, hay que agregar las aportaciones que realizan las Comunidades Autónomas, que cofinancian un 30 por ciento del coste de las actividades.

Su objetivo es el de prestar un apoyo especial por parte del Estado a las CCAA y EELL a una serie de ámbitos considerados prioritarios por el Estado (Dirección General de Integración de los Inmigrantes) y determinados por acuerdo con las CCAA.

Para la gestión del Fondo se establece un Marco de Cooperación, que detalla las líneas de actuación a incluir en los planes de acción y que coinciden con las del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. El presupuesto anual se distribuye entre las distintas Comunidades en función de criterios objetivos de presencia de inmigrantes en su territorio, sobre la base de los planes de acción anuales que las Comunidades presentan y acuerdan con la DG de Integración de los Inmigrantes.

En lo referente a los destinos de esos importes, el porcentaje exacto ha ido variando desde el año 2006 pero se identifican dos grandes partidas: una, sobre actuaciones para el refuerzo educativo, partida a la que se destinó el 45 por ciento de los fondos en el año 2009, y otra sobre acciones para la acogida e integración, a la que se destinaron el año 2009 el 55 por ciento. Asimismo, existe un compromiso por parte del Estado, gobiernos regionales y locales para que, al menos, el 45 por ciento de ese dinero sea destinado a acciones impulsadas por gobiernos locales.

Como ejemplo concreto dentro de cada partida estarían, como acciones para el refuerzo educativo, las acciones destinadas a la formación en el aprendizaje de lenguas cooficiales y dentro de las tendentes a la acogida e integración, el intercambio, transferencia de conocimientos y buenas prácticas en esta materia. Con este objetivo, se realizaron los siguientes seminarios:

- 1) En el Seminario 1 que se trataron asuntos relativos a “Actuaciones para la integración de los inmigrantes en el entorno local desde el género, el empleo y la salud”, las entidades locales seleccionadas fueron los ayuntamientos de Aranjuez, sobre la temática de género, el Ayuntamiento de Cartaya, para el empleo y el Ayuntamiento de Cieza, para la salud.
- 2) En el Seminario 2, cuyo tema fue la “Acogida e inclusión social en el entorno local”, las entidades locales que presentaron Buenas Prácticas han sido el Ayuntamiento de Getafe, el Ayuntamiento de Collado Villalba y la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada.
- 3) En el Seminario 3 que versó sobre “Convivencia ciudadana y participación” se eligieron el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, para los Programas de convivencia ciudadana, la Mancomunidad de Yaiza-Tías para los Programas de participación y el Ayuntamiento de Leganés en los Programas de Intervención integral en barrios o zonas con alto índice de inmigración y programas sobre vecindad, como Buenas Prácticas.
- 4) El Seminario 4 tuvo como proposición de trabajo los “Programas de sensibilización y educación y programas dirigidos al ámbito familiar y de la juventud” y se contemplaron como Buenas Prácticas la Mancomunidad Integral de Municipios “Campo Arañuelo” en los Programas de Prevención de discriminación, racismo y xenofobia y programas de sensibilización, la Mancomunidad de Servicios Sociales y Consumo “La Maliciosa”, para los Programas de Intervención y apoyo a la juventud, y el Ayuntamiento de San Javier para los Programas dirigidos a familias y a la reagrupación familiar.

El crédito presupuestario para el Fondo de Apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes, así como a su refuerzo educativo, en el año 2010, ascendió a 70 millones de euros, después de haber sido minorado como consecuencia de la aplicación del acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 29 de enero, por el que se estableció la reducción del déficit público de la Administración General del Estado.

Esta reducción ha determinado que todas las Comunidades Autónomas así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla reciban una asignación inferior a la que han venido percibiendo en los últimos años. Las cuantías que reciben las Administraciones autonómicas vienen determinadas por la aplicación de unos criterios objetivos de distribución que fueron objeto de examen en la reunión de la Conferencia Sectorial de Inmigración, celebrada el 25 de marzo de 2010. Por efecto del mencionado ajuste, la cantidad real consignada por el Estado a las administraciones autonómicas para cumplir la totalidad de los objetivos es de nueve euros por inmigrante¹⁸.

18- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. 14 de octubre de 2010.—Serie D. Núm. 45. Iniciativa 184/086838.

Convocatoria de subvenciones a Organizaciones no gubernamentales (ONG)

De menor importancia en lo que al volumen presupuestario se refiere, pero formando parte también del escenario, se encuentran las subvenciones a las organizaciones no gubernamentales, aprobadas anualmente y que tienen por objeto financiar la realización de programas de fomento de la integración social y laboral de los inmigrantes.

El año 2008 el presupuesto destinado era de 18.999.025€ a ejecutarse en 303 programas por parte de 103 ONG. A pesar de la crisis económica, el año 2009 registró un repunte en el compromiso, destinando 19.635.153€ para más de 300 programas a desarrollar por 18 entidades en el año 2010.

Subvenciones a Entidades Locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes

Desde el año 2005 se realiza una convocatoria anual dirigida a subvencionar programas que se desarrollen en el entorno local, incidiendo especialmente en el carácter innovador de los mismos a favor de la integración de los inmigrantes.

Los programas objeto de financiación, en especial, son aquéllos que fomenten la inclusión social y cultural y prevengan riesgos de exclusión; planes de intervención social integral en hábitat y entorno urbano; los dirigidos al fomento de la participación de inmigrantes en distintos ámbitos de la vida municipal, con especial atención a las mujeres; y los dirigidos a la prevención de conductas discriminatorias, racistas, xenófobas y programas de sensibilización dirigidos a la población en general. A través de las convocatorias de 2005 a 2007 se han destinado un total de 19,1 millones de euros para subvencionar el desarrollo de 532 programas de 352 Entidades locales, 6,9 millones para el año 2008 y casi 7 millones para el año 2009.

Para 2010 se prevé también la cofinanciación de estos objetivos (y acciones) a través del Fondo europeo para la integración de los inmigrantes, destinando la Comisión europea más de 10 millones de euros a estos objetivos.

La ley 10/2010, de 7 de mayo de acogida e integración de las personas inmigrantes y retornadas en Cataluña

Esta ley es pionera por cuanto se configura como la primera ley autonómica sobre acogida de inmigrantes aprobada tras la última reforma de la ley de extranjería operada por ley 2/2009.

La ley tiene como objetivo agilizar, facilitar y acreditar que los inmigrantes adquieran las habilidades necesarias para facilitar su integración en la sociedad y en el

mercado laboral de destino, al mismo tiempo que garantizar que los inmigrantes tengan una formación adecuada para acceder a los sistemas educativos y laborales del país de que se trate. Barcelona, capital de la Comunidad de Cataluña, es el segundo destino de los inmigrantes en España, después de Madrid y ciudad de residencia del 26 por ciento de los latinoamericanos residentes en España.

Para ello, se pone en marcha en 2011 la creación de forma progresiva, hasta 2015 de un servicio de primera acogida a los inmigrantes, encargado de desarrollar acciones formativas en los campos de desarrollo de capacidades lingüísticas básicas, conocimientos laborales y de la sociedad y su marco jurídico. Estas medidas, junto con el desarrollo de un programa de acogida específico por ámbitos sectoriales (salud, educación, entre otros), vienen a consolidar y cristalizar los mecanismos implantados para asegurar la integración de los inmigrantes.

La ley que entró en vigor el pasado año, prevé una inversión de 22 millones de euros para el 2011 destinada, en su mayor parte a poner en marcha este servicio de primera acogida a través de entes locales y centros de trabajo y que mejore la autonomía de todos los inmigrantes empadronados en Cataluña o que procedan del reagrupamiento familiar.

Para poder beneficiarse de este servicio, los extranjeros deberán ser titulares de un permiso administrativo de residencia o estar empadronados en Cataluña. La realización y aprovechamiento de estas actividades se acreditará mediante certificado oficial que se valorará en las tramitaciones de acceso a la nacionalidad por residencia, a la residencia por arraigo social y a las renovaciones de las autorizaciones de residencia temporal.

Entre las principales objeciones y críticas lanzadas a la ley se encuentra el establecimiento de una formación obligatoria en idiomas catalán (135 horas), no así de español, idioma oficial en todo el Estado, a diferencia del catalán, que es cooficial junto con el español solo en el territorio de la Comunidad catalana.

7.2 Acciones específicas ad hoc implementadas en tiempos de crisis

Hasta el año 2008, el mercado laboral español, caracterizado por notas de temporalidad, precariedad, bajos salarios, elevada tasa de rotación entre periodos de empleo y desempleo, y de alta temporalidad, fue capaz de integrar a prácticamente todos los inmigrantes, regular o irregularmente.

Los trabajadores inmigrantes latinoamericanos, hombres o mujeres desempeñaban su actividad profesional entre las categorías laborales más bajas de acuerdo a las tablas usadas por la seguridad social de España, sólo desempeñándose un porcentaje equivalente al 5 por ciento en el nivel más alto previsto (licenciados,

ingenieros y jefes) y correspondiéndose este porcentaje a los nacionales argentinos y cubanos.

Desde el año 2008, la destrucción de empleo ha ido aparejada a una subida constante de las tasas de desempleo. Según la publicación Internacional Migration Outlook 2010, entre 2008 y 2009 la tasa de desempleo de los trabajadores nacidos en el extranjero aumentó marcadamente en todos los países de la OCDE y a ritmo muy superior al incremento de la tasa de desempleo de los nativos en el país de estudio. Para el caso español, la Encuesta de Población Activa (EPA) refleja una tasa de desempleo en el primer trimestre de 2011 del 21,29 por ciento de la población activa, 32,52 por ciento entre los inmigrantes, alcanzando en la actualidad a 4.910.200 personas, nacionales y extranjeras.

A lo largo de estos tres años de destrucción de puestos de empleo, se pueden identificar algunos rasgos constantes:

- Existe una escasa diferencia entre las tasas de paro femenina y masculina, con relativamente poca ventaja de la primera sobre la segunda. La tasa de paro masculina en marzo de 2011 es del 20,76 por ciento y la femenina del 21,94 por ciento.
- Por nacionalidad, el incremento marginal en la tasa de desempleo afecta en mayor medida a los españoles (165.700 parados más este trimestre) que a los extranjeros (incremento en el primer trimestre de 2011 de 47.900 personas más), basado fundamentalmente en la mayor propensión que tienen los trabajadores extranjeros a cambiar de sector económico y región.
- No obstante, en términos absolutos, la tasa de paro de la población extranjera roza el 32% y está a más de 12 puntos de la que tienen las personas de nacionalidad española.
- Se agudiza el desempleo entre los jóvenes, siendo más pronunciado en el caso de jóvenes extranjeros que en el caso de jóvenes nacionales (40,8%)
- Uno de cada cuatro hogares en España tiene todos sus miembros en paro, alcanzando en marzo de 2011 los 1.386.00 hogares.
- De los trabajadores extranjeros desempleados, sólo un 55 por ciento de ellos tiene derecho al cobro del seguro por desempleo, y en cualquier caso, el tiempo de percepción rara vez supera los seis meses, frente a los dos años de seguro de desempleo que puede llegar a cobrar un español.

Cuadro 2: Tasas de paro (%) de nacionales españoles (primer trimestre 2005- 2011).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	9,74	8,62	7,8	8,73	15,24	18,01	19,33
Hombres	7,38	6,38	5,69	6,97	14,26	17,27	18,57
Mujeres	13,15	11,78	10,71	11,11	16,52	18,94	20,28

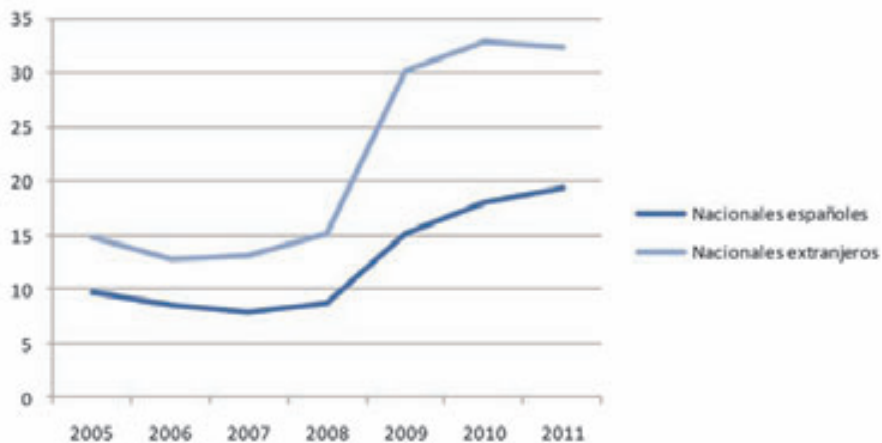
Fuente: Encuesta de Población Activa

Cuadro 3: Tasas de paro (%) de nacionales extranjeros no comunitarios¹⁹ (primer trimestre 2005- 2011).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	14,87	12,86	13,05	15,19	30,17	33,03	32,52
Hombres	12,21	10,56	11,43	13,95	33,28	37,06	35,01
Mujeres	18,35	15,69	15,17	16,75	26,37	28,19	29,75

Fuente: Encuesta de Población Activa.

Gráfico 3: Tasas de paro (%) de nacionales españoles y nacionales extranjeros (primer trimestre 2005- 2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población activa.

19- Las personas con doble nacionalidad (española y otra) se incluyen con las de nacionalidad española. Desde el primer trimestre de 2007 incluye los 27 países de la Unión Europea (UE-27) excepto España. Por tanto, a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia, se le añaden los 10 países (Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Eslovaquia) que entraron a formar parte de la Unión desde el 1 de mayo de 2004 y Bulgaria y Rumanía incorporados el 1 de enero de 2007. Hasta el cuarto trimestre de 2006, los resultados de la Unión Europea corresponden a UE-25 .

Con independencia de las salvedades que se puedan poner a esta información, es evidente que la brecha entre los desempleados nacionales y extranjeros no hace más que ampliarse y se amplía aun más si consideramos que a partir de 2007 el universo de desempleados no comunitarios se reduce por efecto del cambio estadístico resultado de ampliación de la UE, y de la consideración como comunitarios de los que hasta el cuarto trimestre de 2006 aparecían como extranjeros no comunitarios.

Si se atiende al sector económico profesional de destino de los trabajadores extranjeros (en esta ocasión, sí se disponen de datos desagregados para los de origen latinoamericano), se observa que los inmigrantes de estas nacionalidades se ocuparon profesionalmente en aquellos sectores que se han visto más mermados por el impacto de la crisis (servicios y construcción ellos, servicios y empleadas domésticas ellas).

Cuadro 4: Activos por nacionalidad, sexo y sector económico (miles de personas).

	Española				Extranjera: América Latina			
	2008TIV	2007TIV	2006TIV	2005TIV	2008TIV	2007TIV	2006TIV	2005TIV
Ambos sexos								
Total	19157,5	18906,6	18668,1	18580,5	1710,3	1989,1	1384,4	1161,7
Agricultura	778,2	819,5	835,6	916,2	75,7	72	48,5	46,4
Industria	2937,4	3049,1	3112,2	3142	141,1	142,1	132,4	103,8
Construcción	1984,1	2156,7	2106,5	2049,6	326,5	329,9	299,9	232,3
Servicios	12639,4	12302,3	12017,3	11784,4	1096,4	1002,1	856,2	745,2
Varones								
Total	10891,9	10972,5	10849,4	10948,4	831,9	780,3	664,3	546,5
Agricultura	542,4	568,3	563,7	632,1	50,6	48	32	32,7
Industria	2182,1	2257,2	2324,9	2335,9	103,3	103,4	87,7	72,8
Construcción	1841,5	2006	1971	1930,5	317,3	326,7	291,6	231,3
Servicios	6024,2	5941,4	5759,2	5793,3	339,9	270,6	236,5	202,6
Mujeres								
Total	8265,6	7934,1	7818,8	7632,1	878,4	828,9	720,1	615,2
Agricultura	235,9	251,2	251,9	284,1	25	24	16,5	13,6
Industria	755,3	791,9	787,3	806,2	37,8	36,8	44,7	31
Construcción	142,6	150,6	135,5	119,1	6,2	3,2	8,2	1
Servicios	6615,1	6360,9	6256,1	5991,1	756,4	731,5	619,7	542,6

Fuente: Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística.

Dicho de otro modo, los poderes públicos necesitan hoy hacer un esfuerzo mucho mayor que el debido tres años atrás para impulsar acciones de integración efectivas y luchar contra las acciones discriminatorias.

Entiendo que existen dos argumentos socio-económicos relevantes que deben considerarse.

Por un lado, el recrudecimiento de la crisis económica en España ha conllevado a que el 21 por ciento de los españoles en edad de trabajar estén desempleados.

Este dato, unido al elevado número de hogares en los que todos sus miembros están en paro, está conduciendo hacia un uso intensivo de los mecanismos asistenciales públicos y de aquellos ofrecidos por organizaciones no gubernamentales, no sólo por parte de los inmigrantes, sino por parte de la población española que, empieza a estar muy necesitada de ayudas escolares y para la vivienda, de comedores sociales, camas en albergues públicos, que hace un uso intensivo y primario (no subsidiario, como antes) de los servicios públicos de sanidad y educación, y que entra en competición con demandantes de empleo extranjeros y residentes por puestos de trabajo que antes no eran objeto de interés por parte de los españoles.

El Gobierno, o los Gobiernos (en los diferentes niveles central, regional y local) deben hacer un esfuerzo para la integración y la cohesión social, trabajando con la comunidad en su conjunto, esto es, nacionales y extranjeros, poniendo en un primer plano las acciones de información y comunicación y evitando cualquier tipo de lenguaje que pueda dar lugar a un uso manipulado políticamente.

Por otro lado, en lo que se refiere a las estructuras de soporte y amortiguación de las crisis económicas en España, las redes familiares, como quedó demostrado en el último periodo de depresión de los años setenta y ochenta del siglo pasado, juegan un papel fundamental, siendo el verdadero soporte de la persona en situación de desempleo.

La inmigración, y especialmente la inmigración laboral, no es, en ningún caso un hecho individual. Por el contrario, se trata de un hecho colectivo, grupal, más incluso que cualquier otro fenómeno social. Las redes, las agrupaciones de la nacionalidad del migrante en el país de destino juegan un papel fundamental en la decisión de migrar y en el proceso migratorio y están siempre presentes. Esta red transnacional, entre migrantes, viene a cumplir la misma función de soporte y apoyo que supone la familia consanguínea en clave nacional. Así pues, y sin obviar la utilidad que estas redes tienen para los migrantes, las autoridades públicas deben poner en marcha los medios para evitar que supongan, en la práctica, un mecanismo de construcción de guetos.

El Gobierno español, en un momento de crisis económica debe poner en marcha todas las medidas para evitar que se repitan en su territorio situaciones y experiencias humanas tan denostables como las que condujeron a las revueltas en los suburbios parisinos hace unos años. Esto es, se deben reforzar las medidas para asegurar la integración de los inmigrantes y la cohesión social y evitar que residentes de larga duración, nacionales españoles nacidos fuera de España e incluso sus hijos dejen de ser tratados como “segundas” o “terceras” generaciones de inmigrantes en España, para ser considerados como iguales ciudadanos, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro español de origen.

Sirva como reflexión para estas y otras cuestiones, las siguientes:

- Las políticas para la integración y la cohesión social, como apunta su nombre mismo deben estar concebidas y dirigidas hacia la sociedad en su conjunto y no exclusivamente hacia el colectivo inmigrante, pues, lejos de conseguir el objetivo previsto, se podría correr el riesgo de estigmatizar a los inmigrantes, haciéndolos destinatarios de acciones específicas, aplicándoles otro factor adicional de diferenciación.
- Desde esta lógica, entiendo que las acciones específicas para la integración dirigidas al colectivo migrante deben inspirar el diseño de la política migratoria en términos generales. No obstante, creo prudente repensar las acciones específicas dirigidas a este colectivo una vez en territorio español a fin de evitar la producción de efectos indeseados.
- Se debe hacer un esfuerzo de planificación, que, si bien siempre fue necesario, en la actualidad se revela como ineludible. La prevención y la capacidad de anticipación se convierten en elementos indispensables.
- Se debe repensar el estado de bienestar que debe saber adaptarse a las nuevas necesidades del Estado español, ampliando las coberturas proporcionadas por los servicios sociales, y mejorando la gestión, la administración, y la coordinación entre todos los actores implicados, para un reparto más eficiente de los recursos..
- La coordinación debe ser bidireccional, de arriba abajo pero también de abajo a arriba, pues es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, el nivel local, en el que se manifiestan las necesidades que deben ser resueltas por el gobierno local, autonómico y nacional. El potencial de una buena coordinación entre los diferentes actores y niveles debe ser ahora mejor y más eficiente que antes.

Procedimientos para la obtención de residencia permanente de larga duración y naturalización

En este sentido, se mantiene el criterio seguido a lo largo de la década actualizándolo con las disposiciones referidas a la tarjeta azul de la UE. Así, dispone al actual art.147 y ss. se encuentra en situación de residencia de larga duración el extranjero que haya sido autorizado a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles.

Tendrán derecho a obtener una autorización de residencia de larga duración los extranjeros que hayan residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años. Igualmente, tendrán derecho a obtener dicha autorización los extranjeros que acrediten haber residido durante ese periodo de forma continuada en la Unión Europea, en calidad de titulares de una Tarjeta azul-UE, siempre que en los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud dicha residencia se haya producido en territorio español.

En España la adquisición de la nacionalidad está regulada por el Código Civil (artículos 17 al 26). El Código Civil es una norma de rango legal aprobada por el Estado y es el Estado el único con competencias en materia de nacionalidad.

Existen diferentes vías de adquisición de la nacionalidad. Unas vías son automáticas (atribución de la Ley sin necesidad de que intervenga la voluntad del interesado) y otras, no automáticas (interviene la voluntad del interesado). El de los inmigrantes latinoamericanos son el colectivo que accede mayoritariamente a adquisición de la nacionalidad española, como se constata a partir de los siguientes datos, y ello, por varios motivos.

Cuadro 5: Evolución de las naturalizaciones españolas por nacionalidad anterior (01/01/01-31/12/09).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	16.743	21.805	26.556	38.335	42.829	62.339	71.899	84.170	79.997
Latinoamérica	9.713	13.734	14.298	24.264	31.727	50.821	57.334	68.206	67.243
África	3.826	4.325	8.522	9.991	7.346	7.618	10.312	11.201	8.816
Asia	1.677	2.011	1.994	2.061	2.010	2.078	2.702	2.398	1.692
U.E.	1.041	1.227	1.253	1.428	1.108	1.037	1.135	1.406	1.962
Resto Europa	206	209	320	450	459	622	661	774	667
USA y Canadá	133	145	113	122	103	125	132	149	77
Oceanía	3	3	3	7	9	15	9	16	15
Apátridas y No consta	44	49	51	32	27	23	25	20	25

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Cuadro 6: Evolución de naturalizaciones españolas a los nacionales de países latinoamericanos (01/01/01-31/12/09).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LATINOAMÉRICA	9.713	13.734	14.298	24.264	31.727	50.821	57.334	68.206	67.243
MÉXICO	263	351	344	451	437	567	593	763	584
CENTROAMÉRICA	3.507	5.187	4.489	5.082	5.158	5.907	5.646	6.844	6.019
Costa Rica	12	20	22	36	23	27	40	46	35
Cuba	1.191	2.088	1.602	1.889	2.506	2.703	2.466	2.870	2.696
Dominica	0	1	0	3	0	0	0	0	55
El Salvador	76	75	74	98	80	111	93	128	112
Honduras	60	68	80	131	135	148	151	185	241
Nicaragua	27	33	39	40	63	63	57	66	71
Panamá	15	23	24	51	29	50	39	53	43
República Dominicana	2.126	2.879	2.648	2.834	2.322	2.805	2.800	3.496	2.766
SUDAMÉRICA	5.943	8.196	9.465	18.731	26.132	44.347	51.095	60.599	60.640
Argentina	791	996	1.009	1.746	2.293	3.536	4.810	5.188	4.629
Bolivia	89	104	129	218	289	648	709	1.103	1.813
Brasil	411	477	500	683	695	782	779	1.049	943
Chile	359	352	350	484	620	844	838	1.141	1.090
Colombia	848	1.267	1.801	4.194	7.334	12.720	13.852	15.409	16.527
Ecuador	510	1.173	1.951	6.370	10.031	19.477	21.371	25.536	25.769
Paraguay	42	46	23	42	60	87	78	179	298
Perú	2.322	3.117	2.933	3.958	3.645	4.713	6.490	8.206	6.368
Uruguay	239	219	235	327	408	624	839	1.201	1.451
Venezuela	326	438	529	703	752	908	1.324	1.581	1.744
Otros	6	7	5	6	5	8	5	6	8

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

De hecho, la adquisición de la nacionalidad a través de una residencia de dos años supone el 70 por ciento del total de las concedidas. No obstante, considerando sólo las naturalizaciones de latinoamericanos, las proporciones sufren variaciones importantes en función del sexo y del país de origen. Así, el matrimonio funcionó como la primera vía de acceso a la nacionalidad para mujeres venezolanas (59%), mexicanas (56%), brasileñas (46%) y cubanas (42%) y los hombres venezolanos (45%) y cubanos (40%). Por último, la descendencia representa una vía de relativa importancia en la nacionalización de argentinos (12%), cubanos (8%) y uruguayos (7%)²⁰.

- **Formas automáticas**

De conformidad con el derecho español, se puede adquirir la nacionalidad de forma automática por “derecho de sangre” o por “derecho de suelo”.

Se adquirirá por sangre si la persona en cuestión es hijo de padre o madre españoles, equiparando la adopción a la filiación biológica.

Asimismo, la adquirirán por “derecho de suelo”, los nacidos en España de padres extranjeros si: al menos uno de ellos hubiera nacido también en España, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad, los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada (en estos dos últimos casos, a efectos de evitar la apátrida).

Así pues, de conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1 c) del Código civil son españoles de origen “Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad”.

Esta regulación de la adquisición de nacionalidad española por remisión (y por defecto) de los regímenes vigentes correspondientes a la nacionalidad de uno o ambos de los padres requiere de una permanente actualización y conocimiento de aquellos. Es por ello que, ante el incremento en la llegada de inmigrantes acaecida en España en las últimas décadas, y en aras a alcanzar las máximas cotas de seguridad jurídica, la Dirección General de Registros y del Notariado ha desarrollado en estos años un esfuerzo considerable de organización y sistematización de la normativa aplicable.

En este sentido, existen dos normas fundamentales para conocer la adquisición de la nacionalidad de los nacidos en España de padre extranjeros. No obstante y en tanto la adquisición de nacionalidad brasileña no sea automática, se ha de seguir manteniendo la adquisición de la nacionalidad española de los nacidos en España de padres brasileños.

20- Datos del Observatorio Permanente de la Migración.

La *Instrucción del 28 de marzo de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado*, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción, publicada en BOE nº 86 del 10 de abril de 2007 dispone lo siguiente:

Conforme al artículo 17.1 c) del Código civil son españoles de origen, los nacidos en España hijos de nacionales argentinos, bolivianos, colombianos, costarricenses, cubanos, chilenos, ecuatorianos (salvo que el nacimiento se produjese durante una estancia transitoria de los padres en España), peruanos y venezolanos, no así de dominicanos y nicaragüenses, por corresponderle la nacionalidad de los padres, con independencia del lugar de nacimiento, y de acuerdo a su normativa interna. Esta instrucción tiene por objeto actualizar e informar de las resoluciones de esta Dirección a partir de la regulación vigente correspondiente a las colectividades de nacionales más numerosas en España, sin que ello suponga un numerus clausus, pues la lista se irá actualizando con nuevos colectivos de nacionales a medida que vayan recayendo resoluciones sobre los mismos.

Con posterioridad a esta regulación, detectadas por las autoridades competentes españolas modificaciones en derecho interno en materia de nacionalidad en las legislaciones de Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, la Dirección General de Registros y del Notariado procedió a aprobar las *circulares del 16 de diciembre de 2008 y 21 de mayo de 2009* que vienen a modificar la aplicación del art. 17 del código Civil, en tanto la legislación española en este materia es de aplicación subsidiaria a la vigente en el país de nacionalidad de los padres.

- Respecto de Bolivia, el 7 de febrero de 2009 entra en vigor la nueva constitución que modifica el art 141 en materia de nacionalidad, disponiendo que “son bolivianos y bolivianas por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de padre boliviano o madre boliviana”. Eliminado el riesgo de apatridia, no se concederá la nacionalidad española por nacimiento.
- Sobre el tema de los hijos de chilenos, la Ley chilena nº 20.050, D. O. del 26 de agosto de 2005, conforme a la cual son chilenos “iure sanguinis” todas las personas nacidas en el extranjero de padre o madre chilenos elimina el requisito de una necesaria opción posterior. Por tanto, eliminado el riesgo de apatridia para el recién nacido, las últimas resoluciones de la Dirección General no resolvieron favorablemente la concesión de la nacionalidad española.
- Para el caso de Ecuador: el criterio vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución de 2008 disponía en su art. 7 que son ecuatorianos por nacimiento, entre otros, los nacidos en el extranjero de padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que esté al servicio del Ecuador o de un organismo internacional o transitoriamente ausente del país por cualquier causa, si no manifiesta su voluntad contraria. La nueva Constitución ecuatoriana amplía la atribución de la nacionalidad ecuatoriana a las personas

nacidas fuera de Ecuador, ya que conforme al nuevo artículo 7.2 “son ecuatorianos y ecuatorianas por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en Ecuador, y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad”. En consecuencia, ahora sólo serán españoles “iure soli” los hijos de ecuatorianos nacidos en España cuando ni el padre ni la madre hubieren nacidos en el Ecuador, ya que concurriendo esta última condición tales hijos son ecuatorianos y no apátridas.

- Para el caso de Brasil: la Constitución brasileña de 1988, modificada por enmienda de 2007, establece que “son brasileños por nacimiento los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, desde que sean inscritos en el Registro Civil brasileño competente, o vengan a residir en la República Federal de Brasil y opten, en cualquier tiempo, después de alcanzada la mayoría de edad, por la nacionalidad brasileña”.
- En este caso, la reforma constitucional amplía el tiempo de la inscripción en el registro Civil, no siendo necesario que se hiciera mientras el hijo era menor de edad, permitiéndose también la inscripción alcanzada la mayoría de edad. En este caso, se ha de seguir manteniendo la adquisición de la nacionalidad española de los nacidos en España de padres brasileños.

- **Formas no automáticas**

De modo no automático, se puede adquirir la nacionalidad por tres medios, opción, posesión de estado, residencia y carta de naturaleza.

A. Opción:

Podrán optar a la nacionalidad española las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español, aquéllas cuyo padre o madre hubieran sido españoles de origen nacidos en España (y después hubieran perdido la nacionalidad) y aquéllas cuya filiación como hijos de españoles o la determinación de que nacieron en territorio español se produjo después de los 18 años (equiparándose también la adopción).

En este marco, merece mención la Disposición Adicional Quinta de la Ley 52/2007, del 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (conocida como Ley de la Memoria Histórica), y que entró en vigor pasado un plazo de un año desde su publicación, establece en su disposición adicional séptima que podrán optar por la nacionalidad española, las personas cuyo padre o madre hubiese sido español de origen y los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio.

El plazo de opción de dos años de la entrada en vigor de la ley previsto en la misma y en la por la ley y en la instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado, del 4 de noviembre de 2008 se prorrogó

por un año más, por Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de enero de 2010, publicado en BOE nº 72 del 24 de marzo.

Conociendo los datos de flujos migratorios de esos años con origen España y destino diferentes países de América Latina, es de esperar que un número significativo de las solicitudes presentadas por esta vía correspondan a nacionales latinoamericanos descendientes de españoles de origen.

Dado que el plazo de opción por la nacionalidad española se prorrogó hasta fines de este año 2011, a la fecha de elaboración de este informe no se dispone de información total del número de solicitudes presentadas y, en su caso, aprobadas. En cualquier caso, semestralmente la D.G. de Registros y del Notariado, publica una relación de concesiones de nacionalidad pero no incluyen una desagregación casuística de las mismas, por lo que se habrá de estar a los informes y análisis que se realicen para ver el número total de personas que adquirieron la nacionalidad por esta vía.

En otra sede, pero igualmente interesante es la disposición de ley 8/2006 del 24 de abril de Tropa y Marinería, que modifica a la ley 32/2002, del 5 de julio, de modificación de la Ley 17/1999, del 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, y que permitía a los nacionales de algún país de Latinoamérica con residencia en España integrar las fuerzas armadas españolas por un periodo de seis años. Trascurrido ese plazo, y de querer seguir en las fuerzas armadas, estaban obligados a solicitar (y obtener) la nacionalidad española.

La nacionalidad se configuraba en este caso como un derecho – deber del que eran titulares los latinoamericanos que quisieran desarrollar una carrera profesional en las fuerzas armadas.

B. Posesión de estado:

Se trata de un caso muy poco frecuente, que supone considerar nacionales a aquellas personas que hayan estado disfrutando de la condición de tal, sin realmente serlo, pero en base a un título inscrito en el Registro Civil por un periodo de 10 años, siempre que hayan tenido buena fe en el uso de esa condición de nacionalidad.

C. Carta de Naturaleza:

Se trata de un caso igualmente residual. Es aprobada por el Consejo de Ministros y supone la concesión discrecional de la nacionalidad a las personas en quienes concurren circunstancias excepcionales.

En los últimos años se ha usado este modo de acceso a la nacionalidad para permitir a aquellos integrantes de las denominadas “brigadas internacionales”, ejército de voluntarios internacionales que participaron en la guerra civil española combatiendo junto al ejército republicano y en el que estima participaron unos mil latinoamericanos, adquirir la nacionalidad española (real decreto 39/1996 del 19 de enero) en base a su

defensa de los derechos y libertades fundamentales y de los principios democráticos. De acuerdo a lo reglamentado, este modo no automático de acceso a la nacionalidad española requerirá previa renuncia de la persona en cuestión a su nacionalidad de origen.

La ley de la memoria histórica antes citada también reformula lo previsto en este sentido, revocando el requisito de renuncia a su nacionalidad de origen y disponiendo la posibilidad de mantenimiento de doble nacionalidad de aquellos brigadistas que así lo deseen, permitiendo que, aquellas personas a las que en virtud del Real Decreto del año 1996 les fue concedida la nacionalidad y no adquirieron por no querer renunciar a la nacionalidad de la que eran titulares, la hagan efectiva sin necesidad de reiniciar el trámite (Real Decreto 1792/2008 sobre Concesión de la nacionalidad española a los Voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales).

D. Residencia:

Supone que una vez que se ha residido en España durante el periodo que fija el Código Civil se puede solicitar la nacionalidad española. Es la vía no automática más común para adquirir la nacionalidad, habiendo sido utilizada en los últimos años por miles de inmigrantes. La residencia ha de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

El periodo de residencia general establecido para acceder a la nacionalidad española es de 10 años pero se establecen periodos reducidos para el caso de refugiados (cinco años), o en función de la existencia de especiales lazos históricos con el país o la persona.

Para este último supuesto, se establece un plazo de:

- Un año: cuando el solicitante hubiera nacido en territorio español, cuando no hubiera ejercitado oportunamente la facultad de optar, cuando lleve un año casado o sea viudo de un español, cuando es nacido fuera de España de padre, madre, abuelo o abuela que originariamente hubieran sido españoles.
- Dos años: para quienes sean nacionales de cualquier país de Latinoamérica. Estos nacionales pueden acceder a la nacionalidad española en un plazo menor del exigido para la residencia permanente. Más aún, se trata del plazo menor establecido en el conjunto de países de la UE en términos de adquisición de nacionalidad.

Cuadro 7: Naturalizaciones para nacionales de países latinoamericanos por motivo de la concesión, 2009.

	Total	Dos años de residencia	Diez años de residencia	Nacido en España	Matrimonio con española	Hijo/a o Nieta/a de española de origen	Otro motivo	No consta
IBEROAMÉRICA	67.243	59.300	156	182	6.728	688	100	92
MÉXICO	584	281	1	10	270	18	4	0
CENTROAMÉRICA	6.603	4.646	10	60	1.687	200	27	13
Costa Rica	35	26	0	0	8	1	0	0
Cuba	2.096	1.679	5	3	811	177	16	5
Dominica	55	47	0	0	8	0	0	0
El Salvador	112	86	0	4	21	0	1	0
Honduras	241	195	1	4	40	1	0	0
Méjico	584	281	1	10	270	18	4	0
Nicaragua	71	43	1	1	26	0	0	0
Panamá	43	24	0	1	17	1	0	0
República Dominicana	2.766	2.225	2	37	486	2	6	8
SUDAMÉRICA	60.649	54.694	146	122	5.041	488	73	79
Argentina	4.629	3.437	12	5	834	330	7	4
Bolivia	1.813	1.678	6	5	114	4	4	2
Brazil	943	552	3	5	360	18	5	0
Chile	1.090	945	2	2	128	8	3	2
Colombia	16.527	14.800	38	17	1.604	13	29	26
Ecuador	25.769	24.938	67	26	642	3	9	34
Paraguay	298	233	0	0	64	1	0	0
Perú	6.368	5.972	12	8	356	5	7	8
Uruguay	1.451	1.139	1	0	247	60	2	2
Venezuela	1.744	979	2	23	689	43	7	1
Otros	8	1	3	1	3	0	0	0

Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En los casos de adquisición por opción, por carta de naturaleza y por residencia los nacionales de países latinoamericanos no deberán renunciar a la nacionalidad anterior.

CAPÍTULO 8

Programas de retorno

El retorno es considerado por parte de la doctrina como parte propia de la política de integración social de flujos en España, y, en general, de los países de la UE.

No obstante, y al igual que las acciones de cooperación al desarrollo entendidas como la cuarta pata de la política migratoria, junto al control de la migración irregular, la gestión de flujos y a las políticas de inclusión y gestión de la integración, presenta singularidades respecto de las anteriores, el retorno, aunque guarda íntimamente relación con las políticas de admisión e integración, presenta elementos propios en cuanto a su lógica, diseño e instrumentalización. Es por esta razón que prefiero tratarlo en un espacio diferenciado.

8.1 Competencias y articulación

La disposición adicional octava de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que *“el Gobierno contemplará anualmente la financiación de programas de retorno voluntario de las personas que así lo soliciten y planteen proyectos que supongan su reasentamiento en la sociedad de la que partieron y siempre que los mismos sean de interés para aquella comunidad”*.

La política de retorno de inmigrantes no sólo se ha promovido desde la Administración española sino también por la Unión Europea. En este sentido, la Decisión n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y de Consejo, del 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013 como parte del Programa General “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios” determina como objetivo primordial la promoción de la gestión integrada del retorno a nivel nacional que se centre en retornos efectivos y sostenibles mediante una variedad de medidas y alienta a los Estados Miembros a dar preferencia al retorno voluntario frente al forzoso, dado que responde mejor al interés, tanto de un retorno digno de las personas, como al de las autoridades de los países de acogida.

Este Fondo Europeo para el retorno para el período 2008-2013 está dotado con 676 millones de euros, de ellos, 25,3 millones de euros están destinados a

cofinanciar los programas retorno voluntario asistido en España, programas gestionados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración en tanto que administración delegada.

Dentro del Ministerio de Trabajo e Inmigración, el artículo 7.1 letra j) del *Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales*, establece que corresponde a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes la función de diseño y gestión de planes y programas vinculados al retorno de inmigrantes.

La articulación efectiva de los programas gestionados por el Ministerio se realiza a través de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales que, concurriendo a la convocatoria anual, y de reunir los requisitos explicitados, resulten beneficiarias de las subvenciones destinadas a la gestión de los programas de retorno.

Tres son los programas puestos en marcha por el Estado español, concursables anualmente para su implementación. Dos de ellos, el programa de retorno por razones humanitarias y el programa de retorno voluntario productivo, pueden ser cofinanciados por el Fondo Europeo para el retorno (se prevé una cofinanciación 25% - 75% entre financiación nacional y comunitaria) además de prever la posibilidad de cofinanciación por la propia entidad beneficiaria de la subvención o por otras vías públicas o privadas.

Son las entidades subvencionadas, por tanto, los verdaderos agentes responsables de la ejecución de los programas y las fuentes primarias de datos, debiendo ellas aportar información completa de carácter semanal a la D.G. Integración de los Inmigrantes de las solicitudes de retorno aprobadas y de los retornos efectivamente realizados, con indicación de los datos completos de los migrantes retornados.

8.2 Tipos y características de los programas de retorno

Varias son las consideraciones iniciales genéricas que se pueden hacer: la primera es que los programas de retorno implementados deben ser siempre instrumentos opcionales, programas voluntarios, nunca obligatorios para los migrantes, la segunda es que los programas de retorno que no cuenten con componentes de reintegración no son sostenibles en el mediano plazo, esto nos lleva a la tercera consideración que pone de relieve el valor que del diseño e implementación de estos programas, como resultado de los esfuerzos conjuntos de las administraciones competentes en origen, en destino, y de las asociaciones de migrantes.

Así pues, si la planificación estatal de toda la política migratoria es fundamental, la previsión y planificación en materia de retorno es esencial, siendo deseable el diseño del retorno como parte de la estrategia inicial de migración.

Desde el año 2003 y hasta el 2010, el Gobierno español ha puesto en marcha diferentes programas de retorno en atención a las características y necesidades presentadas por los inmigrantes que se acogían a estos programas, de un lado, y al objetivo último de los programas, de otro.

8.2.1 Retorno social o por razones humanitarias (PREVIE)

Puesto en práctica en 2003, tiene por objetivo facilitar el regreso a sus países de origen, a los inmigrantes regulares o irregulares que, encontrándose en una situación de riesgo de vulnerabilidad social y hayan permanecido en España por tiempo no menor a seis meses, deseen regresar.

Se encontrarán en situación de carencia y vulnerabilidad social:

- a) Aquellas personas que así lo acredite un informe social emitido por los servicios sociales del Ayuntamiento donde haya residido o por la entidad especializada que gestione el retorno. La residencia en situación de irregularidad será causa suficiente para estimar la vulnerabilidad.
- b) Las personas que pertenezcan a un colectivo objeto de vulnerabilidad social como pueden ser los menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, personas solas con hijos menores y personas que han sido sometidas a tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica física o sexual

Para poder resultar beneficiarios de este programa, los inmigrantes deberán:

- a) Haber residido en España durante los seis meses inmediatamente anteriores al momento de la solicitud, salvo situaciones excepcionales debidamente acreditadas.
- B) Comprometerse a no retornar a España en el plazo de tres años a partir del momento de su salida, para realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena (queda excepcionado el regreso como turista).
- c) No estar incurso en ninguno de los supuestos de prohibición de salida de España previstos en la legislación.

El Estado español cubre el billete aéreo del regresado y sus familiares hasta segundo, y da una ayuda no superior a los 400 €/adulto para facilitar su reinserción, más complementos por desplazamientos desde la ciudad de llegada hasta la de

residencia. Del mismo modo, se facilita su inserción apoyando económicamente la formación y capacitación del interesado.

Al Plan de Retorno Social se habían acogido hasta el día 3 de diciembre de 2009, 3.549 personas. La cuantía destinada en 2009 a este programa asciende a 6 millones de euros, frente a los 3,32 millones de 2008 y los 1,7 millones del año anterior.

Merece la pena mencionar que el Plan estratégico e ciudadanía e integración para el periodo 2007 – 2010 contempla esta promoción del retorno voluntario por razones humanitarias como uno de los instrumentos puestos en marcha por el Estado español para impulsar la integración social del inmigrante.

8.2.2 Retorno para la puesta en práctica de actividades productivas en el país de regreso

En el año 2010 se puso en práctica un programa de ayudas a proyectos de retorno productivos que impliquen la creación de microempresas familiares en países de origen.

Si bien comparativamente, este programa es muy minoritario en cuanto al volumen de destinatarios, las estimaciones más optimistas marcaban un umbral de 200 familias beneficiarias, es interesante por el efecto “arrastre” que puede conllevar el impulso y apoyo a la creación de microempresas en sectores como la agricultura, ganadería, servicios, turismo y construcción y es valioso en tanto se trata del programa que combina del mejor modo los ejes de migración y desarrollo y la colaboración con los agentes locales transnacionales.

Los requisitos para poder acogerse a este programa son más exigentes, en tanto estarán dirigidos a evaluar la idoneidad del agente (se considerarán los mismos requisitos que en el caso anterior) y del proyecto a emprender. En lo que respecta al proyecto, el emprendedor deberá cumplimentar exitosamente dos fases:

- La primera, en España, en la que con la ayuda de asistencia técnica especializada deberá elaborar un plan de negocio y para la que contará con una subvención económica de entre 1.500 a 5.000 €, en función de que haya un solo solicitante o varios.
- Superada satisfactoriamente esta primera fase, el emprendedor junto con la asociación u ONG colaboradora de su retorno, prepararán el plan de regreso para el que contarán con las mismas ayudas previstas en el caso del retorno humanitario.

8.2.3 Retorno con acumulación de prestaciones por desempleo (APRE)

Este programa tratado como parte de los programas de retorno puestos en marcha por el Gobierno español, consiste de forma específica en un programa de “ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios que retornen voluntariamente a sus países de procedencia”.

El Gobierno español reguló por Real Decreto-Ley 4/2008 del 19 de septiembre, esta medida por la que se permitía el cobro del paro de forma acumulada y anticipada a aquellos trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Los trabajadores extranjeros no comunitarios que se acojan a esta medida recibirán la cuantía que legalmente tengan reconocida en función de las cotizaciones acreditadas; percibiendo el cobro en dos fases: un 40 por ciento al inscribirse y un 60 por ciento al llegar a su país de origen.

Como en los anteriores casos, el beneficiario deberá comprometerse a no regresar a España con un propósito profesional en un plazo de tres años desde la salida y los montos económicos a los que tendrá derecho serán las cantidades comunes establecidas en los casos anteriores.

Como requisito adicional, solo podrán acogerse a este programa los nacionales de países que hayan firmado con España acuerdos de reconocimiento mutuo de las aportaciones sociales, lo que, en la práctica, reduce el universo a los trabajadores originarios de países latinoamericanos.

En el primer año desde que se puso en marcha se presentaron 8.724 solicitudes, aproximadamente un 10 por ciento de la cifra de los que, según cálculos oficiales, estaban en condiciones de acogerse. Hasta el 1 de diciembre de 2009 se aprobaron 6.767 solicitudes, y entre esta fecha y el 1 de diciembre de 2010 se registraron casi 4000 nuevas solicitudes.

No obstante el incremento observado en estos años, la cifra de solicitudes queda muy por debajo de las estimaciones iniciales realizadas y ello, se puede pensar por varias razones:

- Como se acaba de señalar, en la práctica, sólo los originarios de países latinoamericanos pueden ser considerados para este programa, al ser condición necesaria la existencia de un convenio bilateral de seguridad social entre España y el país de origen del inmigrante.
- Por las propias características de la población inmigrada de origen latinoamericano, como una población que presenta elevadas tasas de arraigo y de reagrupación familiar. El hecho que no hay ningún tipo de ayuda o

incentivo para el desplazamiento de la familia, más allá del pago del pasaje, y de que en la decisión de retornar, el inmigrante considere los costes de oportunidad que el retorno supone, para él y para toda su familia en términos económicos y no estrictamente económicos.

- El hecho que no se disponga del plazo mínimo cotizado para tener derecho a una prestación por desempleo en España o, en el caso que así sea, que el monto al que se tenga derecho no suponga un incentivo para el inicio de ninguna actividad en el país de origen.

8.2.4 Retorno espontáneo no regulado

Con independencia que no sea objeto de este análisis, no hay que olvidar los flujos migratorios de retorno no regulado o asistido que de forma permanente se producen.

Precisamente por tratarse de un retorno no regulado no se dispone de cifras oficiales, ni producidas por las administraciones españolas ni por las administraciones de los países de origen, pudiendo tan sólo pensar estimaciones a partir del cruce de datos patronales, consulares, de aduanas y los suministrados por las asociaciones de inmigrantes u ONG con competencias en la materia.

De acuerdo con los datos relevados por el último informe del Foro Social de Integración, “aún cuando estos datos no permiten una cuantificación exacta, sí nos dejan hablar de un retorno espontáneo de entre dos y tres veces mayor que el retorno voluntario oficial y regulado, cifra que se acerca a la de retornados forzosos por aplicación de la Ley de extranjería y del Pacto europeo sobre inmigración y que supera con mucho al retorno que cuenta con algún tipo de apoyo público o de atención específica desde las políticas públicas españolas”.

8.3 El impacto de los programas de retorno entre la población residente de origen latinoamericano

Del análisis de los datos suministrado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, es la población residente de origen latinoamericana la que mayoritariamente se están acogiendo a los programas de retorno.

Hay varias razones que motivan este mayor sesgo o impacto entre la población latinoamericana:

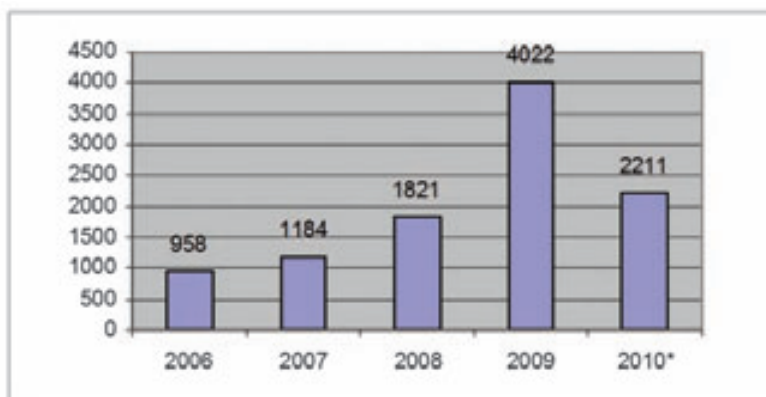
- De un lado, la razón más evidente es que el latinoamericano es el colectivo de extranjeros residentes no comunitarios más numeroso.
- De otro lado, en lo que respecta al programa de abono acumulado de prestaciones, ya se vio que, de la exigencia de cumplimiento de los requi-

sitos, se deriva la limitación a los nacionales de países latinoamericanos, países con los que España suele tener firmados acuerdos de reconocimiento de las cotizaciones.

- Por último, en lo que se refiere al programa voluntario de retorno productivo, los países del eje andino cuentan con algunos programas para impulsar el regreso de sus nacionales, mientras que otros, como es el caso de Argentina, ha puesto en marcha medidas para incentivar el retorno de profesionales de alto nivel por lo que existe en esta sede también una nota de complementariedad muy importante.

En lo que respecta al programa de retorno humanitario (PREVIE), desde el 1 de enero de 2006 y el 1 de agosto de 2010, se aprobaron un total de 10.196 solicitudes.

Cuadro 8: Número de retornos aprobados por circunstancias humanitarias.



Fuente: Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2010. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Y es interesante observar, cómo colectivos como los bolivianos, brasileños, uruguayos, hondureños optan mayoritariamente por este programa, frente a residentes argentinos o colombianos, lo que proporciona un nuevo indicio de la mayor estabilidad y asentamiento de unos colectivos frente a otros y del riesgo de vulnerabilidad de los primeros sobre los segundos.

En lo que se refiere al programa APRE, desde octubre de 2008, hasta el 15 de diciembre de 2010 se beneficiaron de este programa 21.666 personas²¹. Entre ellos, los nacionales originarios de países andinos son los que mayor uso han hecho de este programa, y así, los originarios de Ecuador (44%) y Colombia (18%);

21- Datos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

y a cierta distancia, Argentina (9,7%), Perú (8,6%) y Brasil (5,3%); y en menor medida Chile (4,1%) y Uruguay (3,6%).

Por último, en lo que se refiere al retorno productivo, las sinergias entre los esfuerzos del Gobierno español y los programas puestos en marcha por casi todos los países de la región para facilitar el regreso de sus nacionales en el exterior constituyen una buena oportunidad de reinserción laboral y social de los residentes en el exterior y que contribuiría a capitalizar los conocimientos y experiencias adquiridos.

Si bien, como se ha dicho, se pueden identificar programas de este tipo en casi todos los países de la región, los de la zona andina, han sido especialmente activos en la implementación de este tipo de programas:

Así, el Plan de Retorno Positivo puesto en práctica en el 2009 en el marco de Colombia nos tiene por objetivo facilitar la reinserción laboral de los trabajadores regresados cualificados a través de asesoramiento técnico para el emprendimiento empresarial o la creación de un sistema de información, comunicación y encuentro entre oferentes de empleo en el sector industrial, productivo y educativo y los colombianos cualificados en estas áreas y residentes en el exterior que deseen retornar a Colombia.

En Ecuador, la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) a través del Plan Bienvenid@s a Casa, cuyo objetivo es promover el retorno en un sentido amplio creó en el año 2009 el Fondo El Cucayo que, brevemente, consiste en un instrumento para facilitar, impulsar, orientar y apoyar económicamente aquellos proyectos de micro y medio emprendimiento propuestos por ecuatorianos retornados o que deseen retornar a su país. Este capital semilla está concebido como generador de un impacto multiplicador por cuanto facilitaría el regreso de nacionales residentes en el exterior, generando puestos de empleo, dinamización en el tejido productivo y riqueza en el medio plazo al tiempo que se impulsan áreas de interés nacional, entre ellas, agricultura, pesca, manufactura, servicios, turismo, educación, industria y comercio.

Adicionalmente, sólo mencionar la puesta en marcha en el año 2008 de un Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dirigido a promover la participación de los emigrados en el desarrollo productivo y social de sus países, a partir de las comunidades de origen, a través de establecimiento directo o indirecto de actividades productivas. Dicho de otro modo, lo que se pretende es que los nacionales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay residentes en España puedan retornar a sus países de origen desarrollando “proyectos empresariales viables y orientando sus remesas hacia objetivos productivos”. Para el desarrollo del programa, pensado para un periodo estimado de realización de tres años, se cuenta con la colaboración de socios nacionales con solventada experiencia en el ámbito de la investigación y gestión migratoria.

CAPÍTULO 9

El debate político parlamentario y la interpretación jurisprudencial de la política migratoria de España (2000-2011)

9.1 Análisis desde el discurso político-parlamentario

La fuerza y celeridad de los flujos de entrada que se han dejado sentir en España supone, como se ha dicho, un fenómeno sin parangón en el entorno europeo. Este hecho, unido al contexto socioeconómico en el que se desarrolló la inmigración y motor de la misma hasta el año 2007, junto al hecho de que no existiera una historia reciente ni una reflexión sobre la inmigración ha generado unas circunstancias propicias para el debate público y político que, en parte quedó plasmado en los textos jurídicos de la época, pero que desborda ampliamente los consensos parlamentarios, y, por tanto, el marco normativo definidor de la política migratoria, del que antes se trató, no logra reflejar la totalidad del mismo.

En este sentido, hacer una referencia a los asuntos que sobre la inmigración atrajeron la atención y opinión pública y política no podría faltar en este análisis.

La inmigración ha resultado el primer tema de “preocupación” subrayado por las encuestas del centro de investigaciones sociológicas (CIS) durante varios años consecutivos en la pasada década y que ocupó primeras páginas de diarios de tirada nacional, horas de debates en la franja horaria de mayor audiencia, “prime time” y una copiosa literatura y toma de posición por parte de think tanks y otros centros de investigación, independientes o partidarios.

Realizar un análisis exhaustivo del debate político sostenido en los medios de comunicación durante una década supondría una labor muy minuciosa técnicamente. Por ello, el siguiente análisis se limitará a estudiar los asuntos más destacados del debate político mantenido en sede parlamentaria sobre la inmigración.

Por ello, en el sentido expuesto anteriormente, la realización del análisis de los principales asuntos objeto de debate parlamentario cumple óptimamente el objetivo propuesto a estos efectos, por varios motivos:

- Por cuanto, al atener el análisis al debate parlamentario del periodo (2000-2010) y gracias a las herramientas de búsqueda de voces de inicia-

tivas parlamentarias, se está garantizando la revisión integral, sin sesgo, de la totalidad de pronunciamientos sobre la materia, cosa que sería materialmente imposible si se considerara el análisis material de las noticias aparecidas en medios de comunicación, incluyendo internet, y que, incluso si no se considerara las noticias aparecidas en la web, requeriría de una investigación mucho más larga en el tiempo y que excede los recursos y posibilidades actuales.

- Ya que, el objetivo de este informe es analizar “*La evolución de la política y la gestión migratoria en España (respecto de los migrantes económicos nacionales de países sudamericanos, en el contexto de la política migratoria europea en relación con América Latina y Caribe en los últimos diez años)*”, por lo que, apegarnos al trámite parlamentario cobraría más sentido en esta sede que en cualquier otra.
- Por cuanto, los debates parlamentarios sobre inmigración han versado sobre los asuntos trascendentales que en estos años han creado opinión pública y, coinciden, a su vez con la opinión publicada, según veremos a partir de la confrontación de las cuestiones objeto de debate parlamentario con los resultados relevados de las opiniones del CIS.

Así pues, para analizar el debate político en torno a la inmigración mantenido en estos diez años, se abordarán los aspectos más representativos de la opinión pública de la que se hacen eco los grupos parlamentarios y se cruzarán, cuando sea oportuno con los sondeos de opinión pública relevados por el Centro de Investigaciones Sociológicas y, en su caso, con las cuestiones relevantes incluidas en los programas electorales oficiales de los partidos políticos. En este sentido, valga recordar que, de conformidad con lo que establece el reglamento del Congreso, los grupos parlamentarios suelen estar constituidos por parlamentarios pertenecientes a los partidos políticos o coaliciones de partidos que han concurrido a las elecciones. Así, los dos grupos parlamentarios con mayoría de escaños en el Congreso y Senado se corresponden con los dos partidos que han formado Gobierno en España en este decenio, y, en general, desde 1978, de ahí que parezca interesante contrastar las coincidencias de las iniciativas o intervenciones parlamentarias de estos grupos con los programas de campaña de los partidos políticos con los que se identifican.

Esto es, a partir del contraste entre intervenciones parlamentarias, programa de campaña oficiales de los partidos políticos y el pulso a la opinión pública reportado a partir de sondeos y encuestas del CIS, sólo se está dejando al margen, de forma voluntaria y por los motivos antes expuestos relativos a la dificultad de tratar el tema con rigor, el eje relativo al análisis de la opinión publicada en medios de comunicación tradicionales y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

En cualquier caso, y como también anunciamos, no es de esperar que ninguno de los debates que han marcado la crónica periodística en este decenio no se

vea tratado aquí, dada la interconexión entre temas de interés público, político y periodístico.

En aras a una mejor claridad en la exposición de los asuntos a tratar y a efectos de intentar contribuir a la mejor asimilación y extracción de conclusiones, se abordarán los temas siguiendo una linealidad temporal y englobados en tres grandes periodos, coincidentes con las legislaturas séptima (2000- 2004), octava (2004-2008) y novena (2008 –actualidad).

A continuación, se determinará los aspectos comunes y características que han marcado la evolución del debate político – parlamentario.

9.1.1 Análisis del debate político – Parlamentario mantenido en la VII Legislatura (2000-2004)

Para cada legislatura analizada se hará en primer lugar, una introducción al contexto sociopolítico de la época, a fin de lograr una mejor contextualización de los debates mantenidos en sede parlamentaria.

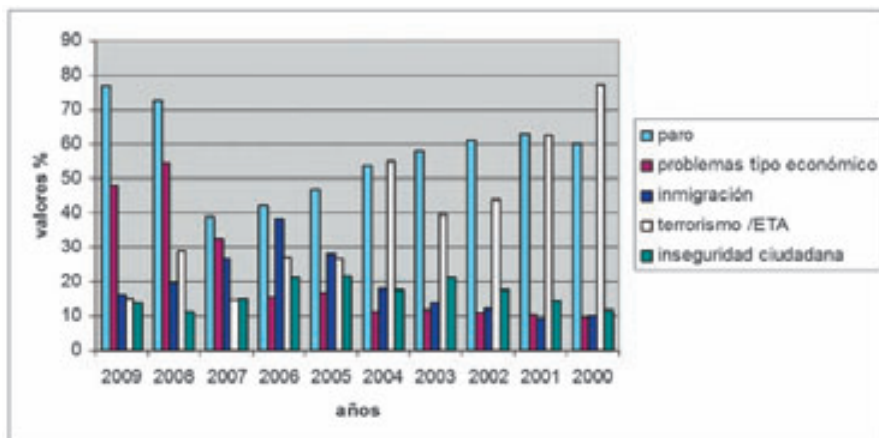
Introducción al contexto socio – político y al trabajo parlamentario

Como consideración previa, aunque evidente, es importante mencionar que si bien las presión migratoria se empezó a sentir desde fines de la década pasada y con fuerza durante el periodo (2000 – 2004), el impacto de la misma en términos sociológicos no es inmediato y no se dejará sentir, como revela el panel mensual del CIS, “barómetro”, sino hasta el próximo periodo analizado.

En este sentido, a la pregunta “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”²², los encuestados, responderán abrumadoramente y de forma sostenida a lo largo de la década que el paro y los problemas de tipo económico son los mayores problemas que afectan a España. Depurando los resultados, tomando en consideración los atentados del 11-S en Estados Unidos, del 11-M 2004 en Madrid y los periodos de mayor actividad terrorista etarra, se comprueba que el tercer puesto lo disputan el terrorismo /ETA y la inmigración, en función del periodo observado.

22- Fórmula utilizada en las encuestas a partir de 2006. Hasta diciembre de 2005, la pregunta formulada era: “¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?”.

Gráfico 4: Percepciones sobre los principales problemas de España.



Fuente: elaboración propia a partir de datos CIS (datos a diciembre 2000-2009).

Por ello, parece lógico pensar que la agenda pública y política sobre inmigraciones si bien aparece en el año 2001, irá adquiriendo peso de forma progresiva, a medida que estos temas se vayan convirtiendo en una prioridad para la sociedad.

En este sentido, por lo que se refiere al trabajo parlamentario de este periodo, el grupo mayoritario en el Congreso es el Grupo Parlamentario Popular (GPP) que con 230 diputados tiene mayoría absoluta en la Cámara. A lo largo de estos cuatro años, se pueden identificar un total de 320 iniciativas parlamentarias directamente relacionadas con la inmigración.

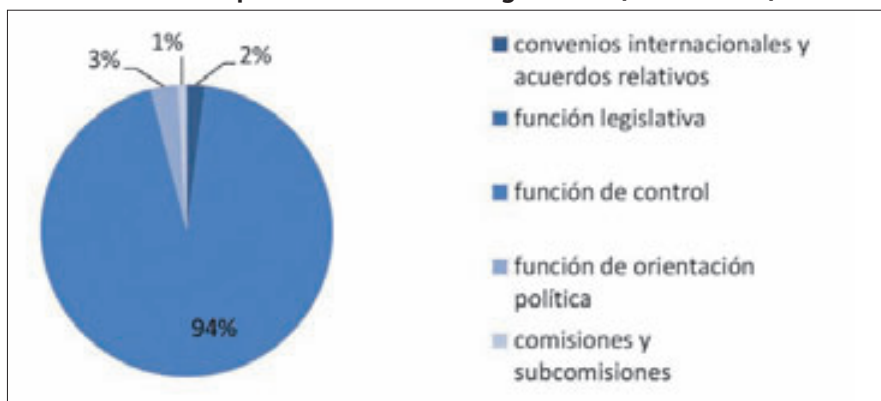
En la clasificación propia de la Cámara, las intervenciones versadas sobre inmigración pueden identificarse en esta legislatura y en los siguientes tipos de iniciativas: relativas a convenios internacionales y/o asuntos similares, relativas a la función legislativa de la cámara (proyectos o proposiciones de ley), función de control de la Cámara al Gobierno (interpelaciones, preguntas orales o escritas, comparencias o solicitudes de informes), función de orientación política a la acción del Gobierno (proposiciones no de ley fundamentalmente, que son aquellas surgidas a iniciativa de un grupo parlamentario), y relativas a la constitución de comisiones y subcomisiones (de menos importancia).

Esta diferenciación es interesante por cuanto, en la observación del peso relativo que las inactivas diferentes a la función de control tienen sobre el total de las analizadas, se podrá tener un primer indicio de la posición colaborativa, proactiva, propositiva que los grupos mantienen sobre una cuestión dada (la política de inmigración) por contraposición al ejercicio de la competencia de control de la acción del Gobierno.

Debates que marcaron la agenda pública política de la legislatura

Continuando con este argumento, y siempre refiriéndonos a política de inmigración, esta primera legislatura de nuestro análisis estuvo marcada por el absoluto predominio de las iniciativas de control sobre cualquier otra, como aparece reflejado en el gráfico.

Gráfico 5: Iniciativas parlamentarias VII Legislatura (2000 - 2004).



Fuente: elaboración propia.

Los debates sostenidos en el hemiciclo pueden ser pensados en función de los siguientes ejes de contenidos:

- *Sobre el primer gran auge de inmigración irregular y los problemas de integración*

Los primeros efectos de la llegada masiva de inmigrantes a España se dejaron sentir muy pronto en algunos municipios de Canarias y la costa mediterránea, aunque por diferentes motivos.

En el primer caso por, de un lado, ver incrementada la población empadronada en un 30 ó 40 por ciento en muy breve periodo de tiempo, y de otro lado, por la alarma social que supuso ver, literalmente, la cara más dramática de la inmigración llegando a costas españolas. Si bien la entrada a través de pateras no constituye la principal puerta de entrada en lo que a volumen de flujos se refiere (sabemos que las entradas de irregulares en España se realizan en un 63 por ciento de los casos por medio de navegación aérea), la marítima constituye la cara más visible de la migración por razones obvias.

Durante todo este periodo, se registraron en diversas ocasiones debates y solicitudes de comparecencia en el Congreso del responsable de Interior para informar de los accidentes ocurridos y “evitables, en parte,

de contar con los recursos técnicos y humanos necesarios” y solicitar al Gobierno nacional la adopción de planes urgentes o negociaciones bilaterales para Canarias (BSCD 20 de noviembre de 2003. Num. 876). Los acontecimientos surgidos en El Ejido, no obstante, son algo diferentes y responden a una cuestión de falta de gestión adecuada por las administraciones competentes de la integración.

El Ejido, Almería, es municipio que, en la fecha de las revueltas, finales 2000, principios 2001, contaba con una alta tasa de trabajadores inmigrantes irregulares dedicados al agro, viviendo en pésimas condiciones de salubridad. Al mismo tiempo, no se realizó un trabajo de sensibilización con la población autóctona, que veía con desconfianza y recelo a los extranjeros. Ambos factores acabaron resultando en un estallido de la tensión social bajo forma de revueltas, muy virulentas, que dejaron aflorar toda una serie de comportamientos xenófobos y discriminatorios contra los extranjeros y brotes racistas por parte de la población nacional (DCD 14 de febrero de 2001, num. 60).

Estas revueltas si bien no son exclusivas de El Ejido, replicándose en otras geografías de España, sí fueron extraordinarias en cuanto a intensidad y supusieron una primera alarma para la toma de medidas para el impulso de la integración por parte de los responsables públicos.

- Sobre las regularizaciones extraordinarias y las causas del efecto llamada

En íntima conexión con lo anterior se encuentra un segundo gran debate social y político en esta legislatura, en parte producido por las regularizaciones extraordinarias de 2001. En estos años se pone de relieve por primera vez el efecto llamada a la inmigración irregular que provoca la economía sumergida en España. Una economía sumergida de la que, si bien no se dispone de cifras exactas, se estima ronde el 20-25 por ciento, y se sitúe en el mayor nivel de la UE a veintisiete, sólo después de Grecia. En este sentido, “la hipocresía de una sociedad que dice que no va a admitir más inmigrantes, cuando hay sectores de la economía española que estructuralmente hacen una superexplotación de personas sin derechos. El efecto llamada es que mucha gente sabe que, entrando sin papeles, va a poder trabajar años y años en unas condiciones de superexplotación, pero que evidentemente son mejores que las de su país de origen” (BSCD 27 de febrero de 2001.–Num. 16).

- Sobre la cooperación intergubernamental y las responsabilidades compartidas, en un doble sentido:

1. Del lado de España: sobre la importancia de vincular la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración:

El clima social y político de España, pero fundamentalmente de Bruselas, condujo al grupo parlamentario catalán Convergència i Unió a presentar en el año 2002 una Proposición de Ley para modificar diversos artículos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en aras de concretar una vinculación entre la política de cooperación internacional para el desarrollo con la política de inmigración en coherencia con los acuerdos de Tampere y las subsiguientes tomas de posición comunitarias sobre la necesidad de un enfoque global de las migraciones.

Esta Proposición de Ley de modificación de la Ley de cooperación al desarrollo pretendía, en palabras de los proponentes, incorporar en el conjunto del sistema de ayuda al desarrollo de España una nueva prioridad, una nueva estrategia de intervención y un nuevo instrumento de actuación, así como nuevos actores en la política de ayuda (BOCG 17 de enero de 2003, serie B, num. 298).

De acuerdo con el grupo proponente, se debía perseguir “una nueva prioridad que consiste en el análisis de las relaciones que se deben establecer entre inmigración y desarrollo, desde la perspectiva del conjunto de intervenciones de la política exterior española en los países de origen de la población inmigrada residente en España; en su influencia en el desarrollo de esos países y de su relación en el incremento de los flujos migratorios. Una nueva prioridad política para la cooperación al desarrollo que debe implicar un mayor esfuerzo, en todos los sentidos, para con los países de donde proceden los nuevos ciudadanos del Estado español”. Aparecen dos ideas fundamentales, precursoras en el tiempo y en el contexto español, como son:

- Una primera consideración como “ciudadano del Estado español” a los inmigrantes. Esto es, se vincula ciudadanía a residencia y/o a participación en la comunidad socio política española, superando visiones weberianas ligadas al Estado nación y a la nacionalidad de la persona como determinante de su condición socio-política de ciudadano.
- Una segunda idea profundamente contemporánea y por la que apuesta el grupo proponente es la de la incorporación del enfoque de codesarrollo como nuevo instrumento de la cooperación y proponiendo incorporar este enfoque en la instrumentalización de los mecanismos vigentes para la contratación de trabajadores extranjeros.
“El Codesarrollo como la participación activa de las personas inmigradas en el desarrollo de su país de origen, desde su experiencia personal y profesional, desde la orientación hacia actividades generadores de empleo de sus ahorros y desde su compromiso con la democracia y los derechos humanos. O el aprovechamiento de las iniciativas empresariales de contratación de temporada, que incorporen procesos de formación y puesta en marcha de iniciativas económicas en los países de origen”.

Esta iniciativa, si bien abrió una línea discursiva importante en los años a venir, no tuvo mayor discusión parlamentaria y caducó al disolverse las cámaras en el año 2004 y no disponer su traslado para subsiguiente legislatura.

2. Del lado de los países socios, emisores de flujos:

En lo que se refiere a los países socios, emisores de flujos, de un lado, se sintieron los primeros efectos del rol determinante que desempeñaba y desempeñaría la UE en política de visado al determinar la exigencia de visado schengen a los nacionales colombianos a partir del año 2001.

Este asunto levantó críticas de parte de todos los grupos de la oposición diferentes al mayoritario por entender que el Gobierno español no se esforzó en negociar una minoría de bloqueo que impidiese la adopción del acuerdo por el que se incluye a Colombia en la lista de países a los que se exige visado (DCD 4 de Abril de 2001.NÚM. 74).

Críticas que se unieron a las provocadas por el anuncio hecho por el presidente de gobierno de España de limitar la cooperación con aquellos países que no se preocupen por regular la migración laboral y la exigencia de corresponsabilidad de los gobiernos de los países de emisión de los flujos en la gestión de la misma (15 de Octubre de 2002. Núm. 586).

9.1.2 Análisis del debate político – parlamentario mantenido en la VIII Legislatura (2004 - 2008)

Introducción al contexto socio – político

Por primera vez se deja sentir con fuerza el impacto social del auge de las llegadas de los flujos migratorios a España que ocupará un lugar destacado en los debates de precampaña y campaña.

El programa electoral del Partido Popular, a la fecha partido en el gobierno con mayoría absoluta, le dedicará un capítulo específico a la cuestión, declarando las áreas prioritarias de la política migratoria del gobierno: “la ordenación legal de los flujos migratorios, la integración real y efectiva de los extranjeros que lleguen legalmente a nuestro país, la lucha contra la inmigración ilegal, poniendo especial acento en la persecución del tráfico y explotación de seres humanos y la cooperación al desarrollo de los países de emigración”.

El proyecto presentado podría calificarse de continuista al de la etapa anterior, manifestando hacer de la “integración de los inmigrantes legales el objetivo prioritario de la política de inmigración”. Como parte de la política de gestión de

flujos regulares, “estableceremos procedimientos de gestión sencillos y claros, que faciliten la llegada legal a nuestro país y agilizaremos el otorgamiento de autorizaciones y permisos”. La introducción de mejoras en el procedimiento de contratación de trabajadores extranjeros, que facilitase la contratación en el país de origen sería otro de los objetivos a alcanzar.

Por su parte, el Partido Socialista, menciona a Latinoamérica como el ámbito natural de la política exterior de España y en este sentido, destaca la importancia de integrar en las relaciones de España con la Región una política de inmigración adecuadas a la situación particular de los colectivos de emigrantes latinoamericanos.

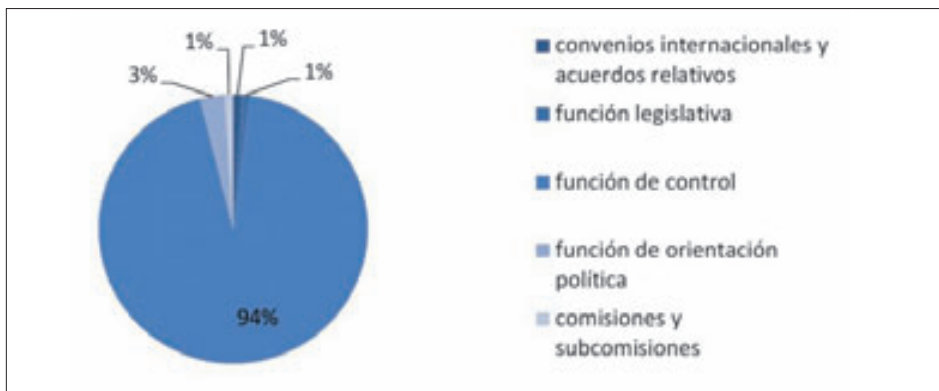
Los barómetros del CIS en estos años priorizan la cuestión de la inmigración sobre el terrorismo como principal problema que afecta a España (28% de los encuestados en 2005, 38% en 2006, 26,6% en diciembre de 2007 -ver gráfico supra-), sólo por detrás del paro y otras cuestiones económicas. La inmigración aparece percibida como el primer problema de los españoles según el CIS, en el año 2006, alcanzando los valores máximos de la década en septiembre y octubre de este año, con un 59,2 y 49 por ciento de votos respectivamente.

Debates que marcaron la agenda pública política de la legislatura

Las elecciones de marzo conformaron una nueva Cámara parlamentaria integrada mayoritariamente por diputados miembros del Grupo Socialista.

Las iniciativas legislativas relacionadas con la temática o contenidos migratorios empiezan a cobrar fuerza en los debates del hemiciclo, registrándose un incremento las mismas (490 iniciativas relacionadas) y distinguiéndose un claro interés de la Cámara acerca de las cuestiones relacionadas con el control de la irregularidad.

Gráfico 6: Iniciativas parlamentarias VIII Legislatura (2004 - 2008).



Fuente: elaboración propia.

Pueden identificarse dos tipos de iniciativas principales, asociadas, cada una de ellas a un conjunto de cuestiones:

De un lado, las preguntas escritas formuladas tienen por contenido interrogar al Gobierno sobre el control de la inmigración irregular y en concreto: informar sobre la firma, contenido y evaluación del cumplimiento de los acuerdos firmados con los países emisores de flujos, dar cuenta de las inversiones realizadas por el Gobierno para luchar contra la inmigración irregular, informar sobre las unidades creadas en las CCAA para la lucha contra las redes organizadas de inmigración ilegal y falsedad documental así como el desarrollo del plan especial para Canarias.

La lucha contra inmigración ilegal se consolida como una pata principal de la política migratoria del Estado, en el marco de la prioridad concedida a la cuestión por la UE (DS. Congreso de los Diputados Núm. 162 de 22/03/2006). Entre la batería de “medidas puestas en marcha” por el Gobierno, se identifican:

- *A largo plazo, políticas de codesarrollo, capaces de combatir la falta de recursos y de perspectivas de desarrollo económico en los países de origen.*
- *A medio plazo, políticas de cooperación que permitan a los países de origen implantar un eficaz control de sus fronteras y pactar el establecimiento de mecanismos que posibiliten una emigración regular y ordenada.*
- *A corto plazo, políticas de reforzamiento del sistema de vigilancia de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, cooperación con los países de origen o tránsito en el control de sus costas, actuaciones que permitan la rápida devolución a sus países de origen de los inmigrantes que accedan clandestinamente a nuestro país, y una lucha eficaz contra las mafias que facilitan esa llegada irregular, a cambio de dinero.*
- *En todo caso, se señala que recientemente se ha constituido una Subcomisión en el Congreso para abordar los distintos aspectos del fenómeno de la inmigración (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-496 de 23/01/2007).*

Y es en este sentido que deben entenderse la culminación de las acciones para la implantación de los Sistemas de Vigilancia Marítima, mecanismo de gestión de frontera cuyo diseño fue iniciado por el anterior Gobierno, el impulso al fortalecimiento de la lucha contra redes de inmigración ilegal, falsificación de documentos y explotación laboral (DS. Congreso de los Diputados Núm. 377 de 28/09/2005), la firma de convenios con Marruecos; Senegal, Mauritania y otros países para luchar contra inmigración clandestina y para llevar a cabo el patrullaje conjunto para controlar la inmigración irregular que sale de sus costas (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-320 de 16/01/2006), la firma de otros tantos convenios de readmisión y el diseño y aparición de los convenios de nueva generación, la puesta en marcha planes especiales con localidades especialmente vulnerables, ej, Fuerteventura (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-89 de 21/10/2004), la puesta en marcha un plan especial para Canarias, articulado en

torno a los siguientes cuatro ejes de actuación: la creación de un protocolo de actuación conjunta de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Interior y de coordinación con las Comunidades Autónomas; el establecimiento de un programa de acogida a inmigrantes en situación de vulnerabilidad; la ampliación del número de convenios de readmisión suscritos, y el propio seguimiento, evaluación y financiación del Plan de Traslados (BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 189, de 21/04/2005), el incremento de los efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a la inmigración ilegal y se consolidará y aumentará la actividad e implantación de los Equipos de Lucha contra las Redes de Inmigración Clandestina (ELICS), elemento especializado en la DG Policía y Guardia Civil, la realización de funciones de información a través de la priorización de la “creación de centros guías y portales de la migración” (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-239 de 11/07/2005).

De otro lado, se aprovecharon los foros creados con ocasión de las comparecencias de los miembros del Gobierno para debatir sobre la gestión de la inmigración regular e irregular y las oportunidades de mejora, los efectos del desarrollo de la ley, y de los últimos procedimientos de regularización acometidos, la opinión y política comunitaria acerca de estas cuestiones.

En este marco, los asuntos que suscitaron los debates más enérgicos aparecieron vinculados a las siguientes cuestiones:

La trascendencia de acercar la gestión de la inmigración al ciudadano y dotar de mayor seguridad jurídica a los procesos

Ya desde el inicio de la legislatura se empieza a tratar cuestiones que se mantendrán como temas transversales a lo largo de los próximos ocho años.

Así, el debate sobre el acercamiento de la gestión al ciudadano y la implementación de medidas para ello, sea en el sentido de avanzar progresivamente hacia una desconcentración de las competencias ejecutivas en materia de inmigración, sea a través de la descentralización de la gestión administrativa a través de las oficinas de extranjeros. Estas medidas beneficiarían a los inmigrantes económicos y empresarios frente al “colapso administrativo en la renovación de la documentación de los extranjeros” reinante pues son las Administraciones autonómicas y locales las que “conocen mejor las características de su mercado laboral, puesto que es quien más a menudo y mejor mantiene la relación ordinaria y continuada con los agentes sociales del territorio: gestión de los permisos de trabajo, control de flujos, fijación de contingentes, contrataciones en origen, etcétera” (BOCG 10 de noviembre de 2004. Núm. 101).

La articulación de los mecanismos de participación activa de las Comunidades Autónomas en la gestión de los flujos migratorios y el rol que deben jugar los gobiernos municipales durante todo el proceso de integración va ligado a un

segundo eje de actuación como será el impulso del empoderamiento de las entidades locales, municipios y provincias y el debate sobre la financiación que cobrará mayor importancia en la siguiente legislatura (DS 29 de junio de 2004. Núm. 49).

La situación de los menores no acompañados y la obligación moral y política de dar respuesta satisfactoria a este problema estará siempre en el centro del debate, planteándose la propuesta en diciembre 2007 de crear un estatuto jurídico del menor inmigrante no acompañado en tanto los menores inmigrantes no eran menores para acogerse literalmente a la Ley del Menor (BOCD 15 de julio de 2008. Núm. 2).

Se pone de relieve la crisis humanitaria que está suponiendo el no poder responder de manera adecuada a la presión migratoria irregular que se viene dando durante todo el año 2006

Un segundo tipo de debates vendrá dado por la crisis de los cayucos de los años 2005 y 2006. Manifestaciones como la necesidad de “ordenar la acogida de inmigrantes, que empieza a perfilarse como una crisis añadida (a la de los cayucos)”, “la sensación de impotencia se extiende a la opinión pública canaria”, lo imprescindible de un “mayor esfuerzo de coordinación de medios tanto en el despliegue diplomático en la Cooperación al Desarrollo como en el control de las fronteras y un mayor esfuerzo para compartir responsabilidades en la gestión de la atención a las personas que aquí llegan y no pueden ser repatriadas”, “el blindaje de fronteras no frena el efecto migratorio por una razón muy simple, porque el fenómeno migratorio es difícil de frenar y cuanto más impermeables son las fronteras, como reiteramos, más peligrosa es la ruta de llegada. (...) no es un alud migratorio, es un drama humanitario y el Gobierno debe gestionarlo” son expresadas por representantes de todo el arco parlamentario.

En este sentido, se debate la posibilidad de “crear un fondo específico de acogida de 70 u 80 millones de euros que permita esos noventa días para la primera acogida y poder dar los instrumentos más esenciales” que mejore la atención dada a la fecha y proporcionase una solución más estructural del problema de los ciudadanos indocumentados que no pueden ser expulsados de España, como vía para evitar la generación de “bolsas de marginación que son fuente de explotación” (DS 7 de septiembre de 2006. Núm. 641).

Sobre el proceso extraordinario de regularización y los efectos del mismo

De un lado, y en lo que al proceso de regularización acometido en 2005 se refiere, se debatió sobre la efectividad del mismo y ello basado en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, el diseño y la aplicación del mismo. Algunas críticas iban

dirigidas a la efectividad limitada por la no existencia de marcos flexibles dado que, en un principio, se exigía la inscripción patronal y muchos Ayuntamientos no habían admitido la inscripción de los trabajadores irregulares. En un segundo momento, si bien se admitió el padrón por omisión, se alega, no se admitieron todos los mecanismos de prueba admitido en derecho.

- “En segundo lugar, la voluntad de los empresarios. Es cierto que, en su conjunto, los empresarios han actuado de forma correcta y que hay que valorarlo de forma positiva, pero no es menos cierto que las centrales sindicales han presentado diversas denuncias de empresarios —le pongo el caso de Cataluña, más de 90—, que, teniendo trabajadores extranjeros en situación irregular, se han negado a ofrecerles contrato” y las dudas se plantean sobre si los 53 inspectores asignados habrían sido suficientes”.
- En tercer lugar, el tiempo. En este sentido, algunos “grupos parlamentarios planteábamos la necesidad de que hubiese más tiempo debido precisamente a las circunstancias que antes mencionábamos. (...) hay cifras que destacan precisamente la demanda de nuestros grupos parlamentarios. El sábado 7 de mayo (último día del plazo) se llegaron a presentar 54.744 expedientes, más que entre la octava y la duodécima semana, alud que demuestra que de forma eficaz hubiese ido bien tener más tiempo precisamente porque los requisitos y las condiciones cambiaron en el transcurso del proceso de regularización. Habría sido aconsejable contar con más tiempo para garantizar no solo que las cifras serían positivas, sino que se situarían en el umbral de lo óptimo”.

De otro lado, en cuanto a los efectos que desencadena este mecanismo de regularización, las suspicacias provenían del efecto llamada que provoca, tal y como fue aseverado por el informe sobre Inmigración elaborado por el Consejo Económico y Social de España en el año 2006 a solicitud del Ministerio de Trabajo y otros organismos internacionales y, razón motriz del compromiso alcanzado a nivel de la UE de no iniciar ningún nuevo proceso extraordinario de regularización y no tomar medidas unilaterales en este sentido.

En esta lógica se requiere, una vez superado el proceso de normalización, tener canales estables de regularización coordinados con un mejor funcionamiento de la Inspección de Trabajo de modo que no se pueda percibir como que la estancia en condición de irregularidad es una fase en el proceso hacia la regularización (DS 7 de junio de 2005. Núm. 30).

Del debate parlamentario sostenido en estos años se pueden extraer dos conclusiones:

- De un lado, se constata un predominio absoluto en el debate parlamentario de los asuntos atinentes a la inmigración de origen africano que eclipsa cualquier tipo de debate sobre la inmigración de origen latinoamericano.

- De otro lado, se identifican las líneas que definirán la actualidad social, política y parlamentaria en la siguiente legislatura.

9.1.3 Análisis del debate político – parlamentario mantenido en la IX Legislatura (2008-2011)

El periodo que se inicia en el año 2008 en España debe ser entendido desde una lógica de fuerte impacto de la última crisis financiera y económica que afectó a una España especialmente vulnerable. Por esta razón, me parece que, como estadio previo al análisis de los debates mantenidos en sede parlamentaria, es obligado referirse al clima social presente en España, que contextualiza los mismos y que es analizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas de España a través de la realización de una encuesta de panel titulada “actitudes hacia la inmigración” en septiembre de 2008 y octubre de 2009.

En este sentido, tres aclaraciones preliminares:

- Se puede observar un paralelismo entre ambas encuestas en lo que a actitudes generales hacia la inmigración y colectivos de inmigrantes determinados se refiere.
- Los resultados reflejan un recrudecimiento de las actitudes de los españoles en las preguntas vinculadas con los costos económicos de la inmigración o el acceso a los puestos de trabajo.
- A estos fines, salvo indicación en contrario, me referiré a los datos más actualizados de que dispone el CIS que son los correspondientes a octubre de 2009.

Así pues, dando comienzo al análisis de la información suministrada, se determina en primer lugar la preocupación que los españoles conceden a la inmigración, que es sentida como el principal problema de España para un 16,1 por ciento de los encuestados (frente al 23% del año 2008), por detrás del paro (76,7%, frente al 56% del año 2008) y los problemas económicos (47,9%), del terrorismo/ETA (15,2%) y de la seguridad ciudadana (13,8%). Un 19,1 por ciento de los encuestados considera el inmigrante como el colectivo objeto de “mucho” protección por parte del Estado, por delante de otros colectivos vulnerables como pensionistas, parados o personas mayores que viven solas.

En cuanto a las asociaciones inmediatas vinculadas al escuchar hablar de “inmigración”, los encuestados declaran asociar en primer término la necesidad de venir a trabajar (17,7%), pobreza y desigualdad (16,1%) y extranjeros (9%), levantando sólo sentimientos de empatía y solidaridad inmediatos para un 8,4% de los encuestados.

Si bien algunos encuestados asocian “inmigrante” con los nacionales ecuatoria-

nos (7,8%) o colombianos (3,5%) o peruanos (1,9%), la mayoría de la muestra no pone “cara” a la inmigración, pensándolos en función de sus grandes zonas o regiones de procedencia, como el norte de África (25%) o Latinoamérica, en general (24%).

En cualquier caso, y con independencia de nacionalidades o regiones de procedencia, si bien un 25 por ciento de lo encuestados afirma no saber el número de personas que habiendo nacido fuera de España vivían, a la fecha, en el país (“*Me gustaría que me dijera, de cada 100 personas que viven en España, ¿cuántas cree Ud. Que proceden o han nacido fuera del país?*”), un 78,5% del total afirma sentir que el número, cualquiera que fuere, es excesivo (45,6%) o elevado (32,9%). El impacto de la crisis se deja sentir también en este caso, pues, contrastando los resultados con los relevados el año anterior, si bien el conocimiento sobre el número de inmigrantes residentes no era muy diferente, la percepción sí era algo inferior, 30,9 por ciento para los que la consideraban elevado, 46,1 por ciento para los que la consideraban excesivo.

Respecto de la sensibilidad acerca de la situación de los inmigrantes irregulares (“*Respecto a los inmigrantes que están ya en España pero que no tienen regularizada su situación (no tienen los permisos de estancia exigidos), ¿qué cree Ud. que sería mejor?*”) un 45,3 por ciento estaría de acuerdo en “regularizar sólo a los que tengan trabajo en la actualidad, sea cual sea el tiempo que lleven en España” (frente al 49,7% que defendían esta medida el año 2008). Las posiciones mayoritarias entre el resto de los encuestados serían las siguientes: “devolverlos a su país de origen”, 18,9 por ciento o “regularizar sólo a los que lleven varios años viviendo en España, tengan o no trabajo” (16,8%).

Las “leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros en España” son sentidas como demasiado tolerantes por el 41,9 por ciento de los que respondieron a la encuesta y es una minoría la que considera como muy beneficiosa la composición plural de la sociedad española, identificándose picos superior e inferior en los que a raza (16,9%) y de religión se refiere (12%), ocupando la valoración de la diversidad cultural o nacional posiciones intermedias.

Estas percepciones parecen guardar coherencia interna con el trato “desconfianza” (41,4%) que los españoles reconocen, dan a los extranjeros, aunque afirmando muestran cierta simpatía hacia los nacionales latinoamericanos frente a otros nacionales.

En lo que al ejercicio de los derechos se refiere, los españoles no parecen oponer obstáculo en lo que al cobro del derecho del subsidio de paro se refiere, el traer a sus familiares por medio de la reagrupación o la creación de agrupaciones para la defensa de sus derechos, contando con una aceptación, todas ellas de entre el 87,1 y 72,6 por ciento. No obstante, en lo que al ejercicio del derecho de voto en elecciones municipales o nacionales se refiere, la reacción es muy diferente,

siendo un porcentaje equivalente al 33 por ciento de media el que considera que no deberían tener estos derechos, en el nivel nacional ni en el municipal.

La información aportada por la muestra es la de la existencia de un acuerdo, aunque tengan los mismos ingresos, se les da más ayudas a los inmigrantes que a los españoles, en la sanidad (47,2%) y para la educación (52%), y que la administración debe invertir más donde hay muchos inmigrantes para que no empeore la atención sanitaria (70,9%) o educativa (74%). Esta valoración es coherente con la que se refiere al acuerdo también manifestado de que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita (54,3%), como en la afirmación general de que los inmigrantes reciben tanto o más de lo que aportan al Estado español (78,4%), cuando sabemos, por los estudios e informes realizados que la realidad es diametralmente opuesta, y, precisamente, una de las propuestas realizadas en esta legislatura por uno de los grupos de la cámara va dirigida a dar a conocer y difundir los datos y cifras sobre aportaciones de los extranjeros a la economía española, que es sentida como un impacto positivo sólo por el 11 por ciento de los encuestados.

Estas acciones de difusión e información pudieron resultar efectivas si consideramos el recelo y preocupación infundada que los españoles mostraban hacia los extranjeros en tanto que “competidores” en el acceso a los mismos puestos de trabajo. Hoy día, no obstante, de conformidad con las encuestas realizadas esa “percepción de competencia” de en otros momentos, no es sentida como tal más que para un 11 por ciento de los españoles. Así pues, a la afirmación “Los inmigrantes desempeñan trabajos que los españoles no quieren hacer” manifiestan estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” el 78,2 por ciento de los encuestados, pasando a identificarse como impactos más negativos de la presencia de inmigrantes, la existencia de más problemas de delincuencia e inseguridad (30,2%) y problemas de integración y choque cultural (12,8%).

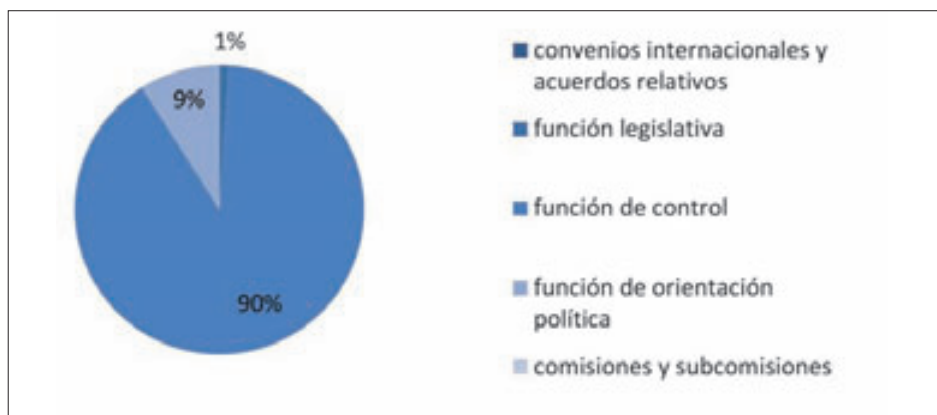
Si bien los españoles no se consideran ni se declaran racistas o xenófobos, un 15,5 por ciento de los encuestados consideran que “sí tendría mucha o bastante aceptación un partido político de ideología racista o xenófoba”. Porcentaje similar al que considera que en ningún caso debería sancionarse a las personas que pronuncien en público insultos racistas (16,6%).

Esta introducción sociológica a las percepciones que los españoles tienen sobre los inmigrantes y la inmigración en el contexto histórico actual, permitirá una mejor comprensión del desarrollo de los debates políticos y en sede parlamentaria acontecidos en esta IX Legislatura, de los que se da cuenta a continuación.

Debates que marcaron la agenda pública de la legislatura

Del mismo modo que se venía haciendo, a continuación se presentan gráficamente los tipos de iniciativas parlamentarias sobre la temática migratoria planteadas hasta junio de 2011.

Gráfico 7: Iniciativas parlamentarias IX Legislatura (2008 - junio 2011).



Fuente: elaboración propia.

Como observación preliminar, de la comparación de este esquema con los anteriores se extrae una primera conclusión, como es la aparición de una mayor diversidad en el tipo de iniciativas parlamentarias, destacándose las referidas al ejercicio de la función de orientación política y la función de control.

Entrando en un análisis más detallado de los debates mantenidos, los más destacados por su contenido y por la recurrencia sobre ellos a lo largo de estos tres años pueden ubicarse en los siguientes ejes discursivos:

- *Sobre las medidas a adoptar para impulsar las acciones de integración de la inmigración en un contexto de fuerte crisis económica.*

I. De la importancia del diseño e implementación de acciones de sensibilización.

Como diría el Sr. Jorquera Caselas, diputado del Bloque Nacionalista Gallego (BNG) “en un contexto de crisis, alertamos del peligro que puede suponer hablar del impacto de la inmigración irregular en el coste de los servicios. Puede ser el caldo de cultivo para que parte de la población autóctona responsabilice a los inmigrantes irregulares de la depauperación de esos servicios y los vea como unos competidores” (DS Congreso de los Diputados Núm. 135 de 21/01/2010).

En este sentido, entre las medidas que plantean se encuentra, el diseño de una campaña de información y sensibilización hacia la población sobre los beneficios culturales pero también económicos que supone la composición plural de la sociedad española.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración firma sendos convenios con los

Gobiernos regionales andaluz y catalán, para promover el acercamiento de la población española y de la población inmigrada, prevenir conflictos no deseados y lograr una adecuada interrelación entre ciudadanos procedentes de diversas culturas en el marco de espacios urbanos con alta presencia de población inmigrante y especiales características sociales, demográficas y económicas. Concretamente, en Cataluña, el Plan Piloto de refuerzo de la convivencia y la cohesión social, dotado con un presupuesto que asciende a 2,5 millones de euros, se pone en marcha en barrios con un alto índice de población inmigrante de los municipios de Badalona, Salt, Terrassa y El Vendrell (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-553 de 04/04/2011).

2. Sobre la gestión de la caída en situaciones de irregularidad de los extranjeros residentes que pierdan su empleo.

En lo que se refiere a las acciones a emprender para proteger de la caída en situación de marginalidad y exclusión social de los extranjeros que pierdan su puesto de trabajo como consecuencia de la coyuntura económica actual, el pasado año, la Comisión de Trabajo e Inmigración, en su sesión del día 18 de mayo de 2010, acordó aprobar con modificaciones la Proposición no de Ley relativa a la contratación laboral de trabajadores inmigrantes, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 231, de 30 de junio de 2009).

Concretamente, se establece, el Congreso insta al Gobierno a:

- Reforzar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en aquellos sectores y zonas geográficas más susceptibles de que se produzcan episodios de explotación laboral a trabajadores extranjeros, poniendo especial atención en la situación personal de las víctimas.
- Estudiar la situación de “irregularidad sobrevenida” de los trabajadores extranjeros que han perdido su puesto de trabajo, con el fin de dar una respuesta adecuada a su situación (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-403 de 04/06/2010).

• *Competencias municipales y debate sobre la financiación*

1. Sobre la consulta realizada por el alcalde de Vic de no inscribir en el padrón a los inmigrantes irregulares.

Teniendo claro la Cámara que la prioridad de la política de inmigración debe ser la integración, entendida como, en el marco del enfoque integral de la UE como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo y que implica el respeto a los valores cívicos de la Unión, la Cámara muestra su rechazo ante la consulta planteada por el alcalde del municipio de Vic de no empadronar a inmigrantes irregulares.

A estos efectos, la intervención de la Sra. diputada Ana Oramas, Grupo

Mixto (DS. Congreso de los Diputados Núm. 135 de 21/01/2010), puede considerarse representativa de la opinión de la Cámara, en tanto rechazó rotundamente la consulta afirmando que el “no empadronar a la gente que existe y que vive en un municipio es (...) absurdo, porque al final esos ciudadanos —aunque no se los quiera empadronar— usan la ciudad, viven en la ciudad, van a ser prestadores de los servicios y van a exigir y a reclamar la prestación de los mismos. Por otra parte hay un tema claro, y es que el empadronamiento es fundamentalmente para dos cosas: la educación obligatoria de los niños y las situaciones de emergencia sanitaria”. Y continúa, estableciendo un paralelismo entre los problemas que debe enfrentar Vic (Cataluña), Torrejón (Madrid) o diversos municipios canarios, como es la existencia de “dos problemas, no solo de servicios sociales sino de ayuntamientos que en cuatro años han crecido en población tres o cuatro veces más y no tienen la capacidad de inversión adecuada, lo cual se tiene que resolver vía económica y presupuestaria”.

Este debate conduce a otro, trascendental, como es el de impulsar una reflexión sobre la Ley de financiación de las Comunidades Autónomas y el proceso de financiación de las entidades locales, hasta la fecha no abordado y esencial a los efectos de permitir a los municipios dar debida satisfacción a las obligaciones debidas por mandato legal y constitucional.

2. Sobre el papel principal de los menores no acompañados.

Se considera oportuno desarrollar una estrategia integral de las Administraciones Públicas implicadas en materia de acogida, integración social y reintegración familiar de menores extranjeros no acompañados²³. La referida estrategia deberá diseñar, entre otras, medidas para: distribuir el fondo estatal para la integración de los inmigrantes, previsto en el apartado 4 del artículo 2 ter de la Ley, teniendo en cuenta la situación de las Comunidades Autónomas en relación con las exigencias derivadas de los menores extranjeros no acompañados y agilizar los procedimientos sobre concesiones de autorizaciones de residencia a menores en el supuesto contemplado por el artículo 35.7 de la Ley (menores tutelados por una administración pública española).

- *Integración: fórmulas e instrumentos*

El diseño e implementación de instrumentos impulsores de la integración es tan importante como la evaluación de ese proceso de integración.

I. De la importancia de analizar la integración de las segundas generaciones.

En este sentido la Comisión de Trabajo e Inmigración del Congreso, en su sesión del día 18 de mayo de 2010, acordó aprobar la Proposición no de

23- Proposición no de ley presentada por Grupo Parlamentario Socialista y acuerdo de aprobación publicado en el BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-403 de 04/06/2010.

Ley para evaluar el proceso de integración de las segundas generaciones, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista publicada en el BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 372, de 13 de abril de 2010. A estos efectos, se denominarán “segundas generaciones”, fundamentalmente a los hijos de inmigrantes, nacidos en el extranjero, que llegaron a España durante su niñez. El objetivo de la propuesta es el de conocer, entre otros, su nivel de escolarización, su proceso de aprendizaje, el conocimiento del castellano, así como el de otras lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas respectivas, acceso a la Universidad y formación profesional, así como situaciones de convivencia y relaciones familiares y sociales, teniendo en cuenta sobre todo a las Comunidades Autónomas que tengan un mayor volumen de población inmigrante (BOCG 4 de junio de 2010.—Serie D. Núm. 40).

Sobre esta iniciativa, dos precisiones:

- La primera es que, ateniéndonos al sistema de evaluación de los rendimientos implementados por las CCAA, administración competente en la materia, actualmente es imposible realizar un seguimiento del desempeño educativo de los hijos de inmigrantes, por tanto, en estos términos, de su nivel de integración. Este informe vendría a suplir esta carencia de datos.
- La segunda es que, si bien a nivel nacional no hay datos unificados sobre el tema, sí se han realizado algunos informes de este tipo a nivel autonómico. Ejemplo de ello es el estudio realizado por Alejandro Portes (Univ. Princeton) y Rosa Aparicio (Univ. Comillas) titulado *La Segunda Generación en Madrid. Un estudio Longitudinal*, publicado en el año 2009.

2. Del establecimiento en España de un contrato de integración.

Este asunto queda vinculado a un segundo que si bien no fue coetáneo en el tiempo (se posicionó en la agenda pública en 2008 con ocasión de las elecciones generales y sólo resurgió en 2010 localmente en Cataluña y en tiempos previos a las elecciones autonómicas en esta Comunidad), guarda cierta vinculación en términos de contenido. Se trata de la propuesta y debate que suscitó la implantación en España de un contrato de integración, al estilo de lo que se venía haciendo en otros países de nuestro entorno.

Así pues, como parte de las medidas propuestas en el programa de gobierno del Partido Popular para 2008 en materia de integración, la propuesta 1225 del programa proponía la creación de un contrato de Integración para aquellos inmigrantes que deseen establecerse en nuestro país. “El contrato será suscrito por todo inmigrante extracomunitario que solicite la primera renovación del permiso de residencia y trabajo. Es decir, cuando ya lleve un año en España y manifieste su intención de adquirir una situación estable en la sociedad española”. En el contrato de

integración, el inmigrante “se comprometerá a cumplir las leyes y a respetar los principios, valores y costumbres de los españoles, a aprender la lengua, a pagar sus impuestos y cotizaciones, a trabajar activamente para integrarse y a retornar a su país si durante un tiempo carece de empleo y de medios. La Administración española se comprometerá a garantizarle los mismos derechos y prestaciones que a un español, a ayudarlo en su integración, a respetar sus creencias y costumbres –siempre que éstas últimas no sean contrarias a las leyes españolas-, a enseñarle la lengua, a ayudarlo y formarle para encontrar empleo, y a colaborar en su retorno si carece de empleo y de medios. Para el cumplimiento del contrato se podrán establecer mecanismos de evaluación”.

Meses después, el 30 de mayo, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, presentó una Proposición no de Ley con el fin de establecer esta fórmula de compromiso. La propuesta de contrato como instrumento para facilitar la integración de los extranjeros que deseen establecerse en España fue formulada en términos casi idénticos a la contenida en su programa de Gobierno (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-23 de 30/05/2008).

El pleno en reunión de 10 de junio rechazó la proposición (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-35 de 17/06/2008). Aconsejando la lectura del diario de sesiones, algunos de los argumentos defendidos por los diferentes grupos, representativos de las diversas actitudes hacia la cuestión fueron los siguientes:

- Sobre el marco suficientemente garantista que establece la Constitución y la no necesidad de instrumentos adicionales: “consideramos que la Constitución es un buen marco para la igualdad de derechos, para garantías y obligaciones de todos los ciudadanos, inmigrantes o no, y no es necesario ningún documento anexo a nuestra Constitución, que es una Constitución garantista”, valorando la ley de extranjería como un “marco también adecuado para abordar estas cuestiones”. (Sr. Llamazares Trigo por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds). En este mismo sentido, la portavoz del grupo socialista Sra. Gutierrez del Castillo, considera la propuesta “inútil, redundante e incluso degradante para la propia ley. Cumplir la ley es una forma de respetar los principios y valores constitucionales”.
- Sobre la contradicción de esta propuesta con la letra de la Constitución: “Estamos hablando de extranjeros regularizados en situación legal en el Estado español y en relación con estos extranjeros el artículo 13 de la Constitución preconiza que tienen exactamente los mismos derechos que los ciudadanos españoles, salvo la limitación que se establece mediante la vinculación al artículo 23 relativo al sufragio. Los derechos constitucionales que se reconocen a estos extranjeros en su integridad en la Constitución española contradicen absolutamente el sentido y el

tenor literal de su proposición no de ley. Un reconocimiento constitucional de derechos como el que se consagra tan enfáticamente en el artículo 13 de la Constitución no puede estar sujeto a condición resolutoria, y menos mediante un instrumento de carácter jurídico privado como es un contrato” (Sr Olavaria Muñoz Por el Grupo Parlamentario Vasco EAJ-PNV).

- Sobre los destinatarios de este contrato si se llegase a aprobar, a quién se le aplicaría: “A los señores que tienen un chalé en Marbella, que vienen de Canadá y de Estados Unidos, ¿les vamos a exigir que aprendan el español? ¿O solo se lo vamos a exigir a los que vienen sencilla y dignamente a buscar un trabajo?” (Sra. Oramas González Moro por el Grupo Mixto).

3. Sobre la regulación de la inmigración circular y el retorno voluntario.

En este sentido, se propone mediante reglamento de desarrollo de la ley 2/2009 la regulación de la inmigración circular y el retorno voluntario, de manera que se suspenda el cómputo de vigencia de la tarjeta de residencia durante el período de tiempo en que el inmigrante se encuentre en su país de origen como consecuencia de haberse acogido a un programa de retorno voluntario, salvo en los supuestos previstos en el Real Decreto 4/2008, de 19 de septiembre, con el objeto de que, en el caso de que vuelva a tener un contrato de trabajo en España, su tarjeta de residencia se active y siga vigente, medida que se extenderá a los familiares reagrupados (núm. de expediente 161/001725. DS. Congreso de los Diputados Núm. D-403 de 04/06/2010). Esta proposición no de ley quedó efectivamente reflejada en el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2009.

- *Sobre el enfoque integral de derechos humanos de la política de inmigración y debates mantenidos en torno a la irregularidad*

Otro de los ejes de debate que han concitado profundos y largos debates en el pleno y/o Comisiones parlamentarias es el que se refiere a la situación de irregularidad de los inmigrantes, desde diferentes ángulos:

1. Sobre la situación jurídica de los “inexpulsables”.

En lo que se refiere a la situación de personas en el “limbo jurídico”, esto es, aquellas personas indocumentadas cuya orden de expulsión no puede ser ejecutada, y que, como resultado se ven abocadas a la irregularidad administrativa permanente²⁴, por carecer de documentación de identidad que acredite su procedencia, no existir un acuerdo bilateral de repatriación entre España y su país de origen, o bien que éste no les reconozca

24- En este sentido, informe elaborado por el Centro de Defensa y Estudio de los Derechos Humanos (CEDEHU), en junio de 2006.

como nacionales o no los admita, o por no disponer de fondos públicos destinados a repatriaciones o por encontrarse ilocalizables

Estas cuestiones, que son objeto de desarrollado en un momento posterior del informe, al tratar de los centros de internamiento de extranjeros, motivaron la reflexión sobre la modificación legislativa y administrativa posible y en este sentido, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentó una proposición no de Ley sobre la situación de la población inmigrante indocumentada con orden de expulsión que no se puede ejecutar, por medio de la cual, el grupo insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para “dar una urgente e inmediata solución a la creciente problemática de personas con orden de expulsión que no se ejecuta en la línea de: anular las órdenes de expulsión no ejecutables, no imponer la sanción de expulsión para las personas que entran de forma irregular o devienen en irregulares máxime cuando dicha sanción no sea ejecutable, modificar de los artículos 34 de la Ley y del Reglamento para permitir que quienes estén sin documentos de identidad puedan obtener su inscripción y, por tanto, su reconocimiento como ciudadano, procedimiento de regularización permanente para quienes se encuentren en esta coyuntura, mediante la concesión del Permiso de Residencia y Trabajo por cinco años directamente y después el Permiso de Residencia Permanente (BOCG 16 de mayo de 2008.—Serie D. Núm.5).

2. Sobre el cierre de los CIES y establecimiento de medidas alternativas para el control de las migraciones.

Respondiendo a esta misma sensibilidad, el mismo grupo presentaba recientemente, en marzo de este año, una segunda proposición no de ley para el cierre de los CIES existentes en España y al establecimiento de medidas alternativas para el control de las migraciones. Así pues, desde la misma lógica referida, y con base en la ejecución que supone la expulsión de los inmigrantes irregulares, (de acuerdo al dictamen presentado ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial por la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el año 2009, de las 16.590 personas extranjeras internadas en CIES, sólo 8.935 fueron expulsadas del país), el grupo considera que el internamiento en los CIES no puede considerarse como la mejor medida posible y en cualquier caso, desproporcionada.

Consideran, por lo tanto que debería abolirse el internamiento en CIE y ser sustituido por otras medidas cautelares que sean compatibles con el derecho a la libertad y seguridad de todas las personas y no discriminatorias, tales como: la notificación periódica a las autoridades, el depósito de una garantía financiera, o la obligación de permanecer en un domicilio designado, un centro abierto u otro tipo de vivienda especial (DS 15 de marzo de 2011. Serie D Núm. 54).

3. Sobre la realización de controles intensivos e indiscriminados a inmigrantes en grandes ciudades para el control de la situación administrativa.

Esta cuestión de la que también se dio cuenta anteriormente, fue objeto de debate parlamentario a través de la solicitud de comparecencia del ministro de interior formulada por un grupo de diputados miembros de la Diputación Permanente, pertenecientes al Grupo Parlamentario Popular, para que “ante las recientes noticias que alertan sobre las continuas redadas indiscriminadas de inmigrantes irregulares, informe sobre el grado de cumplimiento de la instrucción de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de 16 de febrero de 2009, relativa a la inmigración ilegal” (DS 15 de julio de 2009. Núm. 9).

En esta ocasión, los diputados en cuestión se hacía eco de una serie de denuncias de varias organizaciones no gubernamentales y asociaciones en defensa de inmigrantes, como la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados, sobre la realización de redadas masivas a los inmigrantes por efectivos de la policía y guardia civil en el centro de grandes ciudades españolas en los primeros meses de 2009.

Estas semanas coincidieron con un momento de fuerte actividad policial para la detención de los inmigrantes irregulares y un creciente número de expedientes incoados. Este hecho, ligado a las denuncias de varias asociaciones pro defensa de los derechos de los inmigrantes y la filtración de alguna información relativa por los medios de comunicación, impulsó la solicitud de comparecencia del Ministro, para que aclarase si estas actuaciones tenían base normativa en la existencia de una supuesta Instrucción no formal dictada por el Ministro del Interior a la D.G. Policía y Guardia Civil de fecha de 16 de febrero de 2009 por medio de la que se establecían objetivos numéricos para las detenciones semanales a inmigrantes irregulares.

En agosto 2009 (BOCG de los Diputados Núm. D-245 de 03/08/2009), el mismo grupo parlamentario presentó proposición no de Ley relativa a los procedimientos de expulsión de extranjeros, con los siguientes objetivos:

- “Garantizar que no se lleven a cabo cupos ni redadas masivas indiscriminadas de extranjeros en situación irregular en ningún lugar del territorio español,
- Instar a la Fiscalía General del Estado a que solicite a los jueces y tribunales la expulsión de todos aquellos extranjeros que, encontrándose en situación irregular en España, hubieran cometido delitos en la forma prevista por la Ley de Extranjería.
- Establecer, en la futura reforma de la Ley de Extranjería, que un inmigrante no pueda acumular más de una orden de expulsión, y priorizar su expulsión en el caso de que se le inicie un segundo procedimiento”
- Esta proposición fue desestimada por acuerdo de la Comisión de Trabajo e Inmigración de 18 de mayo de 2010 (BOCD 4 de junio de 2010. Serie D. Núm. 40).

- *Sobre los últimos acontecimientos surgidos entre Italia y Francia y los impactos de la política de la UE para España*

Las crisis sociales, políticas y humanitarias acontecidas en los últimos meses en buena parte del mundo árabe han tenido una repercusión directa y casi inmediata en la política de inmigración de la UE y en la configuración del espacio Schengen tal y como venía siendo entendido en la última década.

A este sentir y a fin de conocer mejor los efectos que tales comportamientos tienen sobre la materia, responden los debates que actualmente protagonizan la agenda migratoria parlamentaria y concretamente, sobre las controversias surgidas en la Unión Europea sobre la aplicación de la libertad fundamental de circulación de personas y los problemas derivados del proceso de creación y aplicación de políticas comunes de inmigración, asilo, refugio y control de fronteras.

9.2 Desarrollo de la política de inmigración por vía jurisprudencial

Al tratarse, la política de inmigración de España, de una política reactiva más que proactiva, improvisada más que planificada, de gestión de lo urgente más que de planificación de prioridades, la doctrina jurisprudencial se ha configurado como una fuente de Derecho fundamental para el diseño, desarrollo e interpretación de la política migratoria en España.

En este sentido, este apartado se propone analizar los principales asuntos que han sido objeto de pronunciamiento por los diferentes órganos jurisprudenciales y tener así más elementos para entender las motivaciones del desarrollo de la política migratoria en estos años.

Así, pues en razón de la materia objeto de pronunciamiento, la mayor parte de las declaraciones analizadas serán sentencias dictadas en resolución de recursos de amparo planteados ante el Tribunal constitucional de España, y a través de ellas, se tendrá ocasión de observar las interpretaciones, divergentes o coincidentes, dadas por jueces o tribunales de primera o segunda instancia.

Las sentencias recaídas pueden ser agrupadas en dos grandes grupos, en tanto hacen referencia a dos grandes asuntos: la titularidad de derechos, en general y la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva y su articulación, en particular.

9.2.1 Sobre la titularidad de los derechos fundamentales

En este sentido, la sentencia 236/2007 del 7 de noviembre, pese a no ser la primera dictada en esta materia, constituye un marco de contextualización esencial

a partir del cual analizar la interpretación que de la regulación de los derechos y libertades de los extranjeros ha ido haciendo el Tribunal constitucional.

En esta sentencia, el pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en el año 2001 por el Parlamento de Navarra contra los puntos 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 20, 50, 53 y 56 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre.

En la STC 236 /2007 se plantea por primera vez la posible inconstitucionalidad de una ley que niega el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquéllos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España y es la primera ocasión que permite un pronunciamiento de fondo del tribunal. Con posterioridad, se interpusieron subsiguientes recursos de inconstitucionalidad por parte de la Junta de Andalucía (STC 259/2007), el Parlamento Vasco (STC 260/2007), sesenta y cuatro diputados del grupo parlamentario socialista (STC 261/2007) o la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha (STC 262/2007)²⁵ sobre los mismos y / o otros apartados del artículo 1 de la ley, remitiéndose el tribunal a lo resuelto en esta ocasión sobre los asuntos que ya fueron objeto de consideración y suministrando nuevos argumentos.

A modo general, en lo que al reconocimiento de los derechos de los extranjeros²⁶ se refiere, *la jurisprudencia del Tribunal constitucional ha reiterado que existen derechos del título I de la Constitución que “corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto de los españoles” (STC 107/1984, FJ 3) puesto que gozan de ellos “en condiciones plenamente equiparables [a los españoles]” (STC 95/2000, del 10 de abril, FJ 3). Estos derechos son los que “pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos, o dicho*

25- En la STC 259/ 2007 del 19 de diciembre, el tribunal constitucional resolverá el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9, 15, 16 y 56 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 260/ 2007 del 20 de diciembre. Parlamento Vasco interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9, 12, 13, 50, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 261/ 2007 del 20 de diciembre, sesenta y cuatro Diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9 y 16 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 262/ 2007 del 20 de diciembre. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta del Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo. 1, apartados 5, 6, 7, 9, 15, 16, 50, 56 y 57 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 263/2007 del 20 de diciembre. La Comunidad Autónoma de Aragón interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9, 16 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 264/2007 del 20 de diciembre. La Junta de Extremadura interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9, 16 de la Ley Orgánica 8/2000.

STC 265/2007 del 20 de diciembre. El Principado de Asturias interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados 5, 6, 9, 16 de la Ley Orgánica 8/2000.

26- Se emplea el término “extranjeros” por oposición al de “inmigrantes” en un esfuerzo de fidelidad al texto constitucional y a las declaraciones del tribunal constitucional.

de otro modo, se trata de derechos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español” (SSTC 107/1984, del 23 de noviembre, 99/1985, del 30 de septiembre; y 130/1995, del 11 de septiembre). También nos hemos referido a ellos como derechos “inherentes a la dignidad de la persona humana” (STC 91/2000, del 30 de marzo). En esta situación se encontrarían el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica a la tutela judicial y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita, el derecho a la libertad y a la seguridad, y el derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Todos ellos han sido reconocidos expresamente por este Tribunal como pertenecientes a las personas en cuanto tal, pero no constituyen una lista cerrada y exhaustiva (STC 236 /2007).

La Constitución concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana (que constituye un primer límite a la libertad del legislador a la hora de regular los derechos y libertades de los extranjeros en España); en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución (o, directamente, por las leyes, teniendo el legislador menor margen en el primer caso); en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea parte.

- Sobre la vinculación de las libertades de reunión, manifestación y asociación a la dignidad humana, resultante en la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que vinculaban la titularidad de estas libertades a los extranjeros que se hallasen en condiciones de regularidad administrativa.

El primer precepto recurrido en el recurso de amparo presentado por el Parlamento de Navarra es el contenido en el punto 5 del artículo primero, que da una nueva redacción al apartado 1 del art. 7 de la Ley Orgánica 4/2000, según el cual: “Los extranjeros tendrán el derecho de reunión y manifestación, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que *podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España*”. En similares términos, el apartado 6: “*Todos los extranjeros tendrán el derecho de asociación, conforme a las leyes, que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España*”.

Debemos, por tanto, determinar en primer lugar la conexión del derecho de reunión y de asociación con la garantía de la dignidad humana. De acuerdo a la doctrina sentada del Tribunal, (STC 91/2000, del 30 de marzo), tal determinación requiere partir del tipo abstracto de derecho y los intereses que básicamente

protege para precisar después en qué medida es imprescindible para la dignidad de la persona, acudiendo para ello a la Declaración universal de derechos humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales ratificados por España sobre las mismas materias.

El Tribunal sigue aquí la doctrina mantenida destacando *“la conexión entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, reiterada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...) y el carácter participativo de este derecho en una sociedad democrática, además, considera que tanto la Declaración universal de derechos humanos como los principales tratados internacionales ratificados por España parecen vincular el derecho de reunión a la dignidad que “ha permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre”.*

La definición constitucional del derecho de reunión realizada y su vinculación con la *“dignidad de la persona, el orden político y la paz social”* derivada de los textos internacionales, imponen al legislador el reconocimiento de un contenido mínimo de aquel derecho a la persona en cuanto tal, cualquiera que sea la situación en que se encuentre.

Del mismo modo, el derecho de asociación se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad *“por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, la Constitución y los tratados internacionales lo proyectan universalmente y de ahí que no sea constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España”* (SSTC 236 /2007 y ss).

Y eso, con independencia que ni el derecho de reunión ni el de asociación se traten de derechos absolutos, y por ello el legislador puede establecer condiciones o límites a su ejercicio por parte de cualquier persona, siempre que respete su contenido constitucionalmente salvaguardado (STC 101/1985, 59/1990, 236 /2007 y ss).

- Sobre la titularidad del derecho a la educación con independencia de su condición de residentes / regulares.

Los recurrentes impugnan el punto 7 del artículo primero de la Ley recurrida en este proceso, que da nueva redacción al apartado 3 del art. 9 de la Ley Orgánica 4/2000. El precepto dispone: *“Los extranjeros residentes tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles”.*

Del precepto parecería colegirse que los extranjeros menores no regulares no

tendrían garantizado el acceso a la enseñanza secundaria no obligatoria, lo que contradiría el art. 27.1 CE incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir. *“Ese derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor. Por ello, debemos declarar la inconstitucionalidad del inciso “residentes” del art. 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, en la redacción dada por el art. 1, punto 7, de la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre” (SSTC 236 /2007 y ss).*

Sobre las implicaciones que la titularidad del derecho de libertad sindical supone en la lucha contra la contratación ilegal y el reconocimiento de la titularidad a los trabajadores inmigrantes con independencia de su condición administrativa.

Los recurrentes plantean recurso de inconstitucionalidad contra el punto 9 del artículo primero, disponiendo el precepto que dispone: *“Los extranjeros tendrán derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles, que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”.*

La argumentación del Abogado del Estado se basa en el razonamiento por el cual el derecho a sindicarse es un derecho de los trabajadores y, de acuerdo a la normativa laboral vigente, sólo podrán ser contratados aquellas personas inmigrantes que, reuniendo todos los demás requisitos establecidos, estén residiendo regularmente en España.

En una sentencia pionera por tratarse de la primera valoración de tal cuestión, el tribunal constitucional alejándose de una interpretación formalista y en una consideración que vendrá a dotar de mayores garantías la situación de los trabajadores no regulares en España, argumentará que *“la concepción según la cual el derecho de libertad sindical se ejercería exclusivamente por quienes ostentan la condición de trabajador en sentido legal, es decir, por quienes “sean sujetos de una relación laboral”, no se corresponde con la titularidad del derecho fundamental, ejercitable, entre otras finalidades posibles, en la defensa de los intereses de los trabajadores, para llegar a ostentar tal condición jurídico-formal. De ahí que no resulte absurdo, como alega el Abogado del Estado, reconocer este concreto derecho a los extranjeros no autorizados para estar o residir en España, quienes pueden afiliarse a los sindicatos españoles para la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma” (SSTC 236 /2007 y ss).*

- Sobre el derecho de huelga y su ejercicio por trabajadores irregulares.

Este mismo razonamiento es seguido en materia de derecho de huelga, reforma-

do en el texto 8/2000 en el apartado 9 del artículo primero. Así pues, desde los años ochenta (STC 11/1981, del 8 de abril) el tribunal constitucional ha sostenido que, la huelga “que como hecho consiste en la cesación o paro en el trabajo, es un derecho subjetivo del trabajador que simultáneamente se configura como un derecho fundamental constitucionalmente consagrado, en coherencia con la idea del estado social y democrático de derecho. Entre otras significaciones tiene la de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes, como instrumento de presión constitucionalmente reconocido que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos, conflictos que el estado social no puede excluir, pero a los que sí puede y debe proporcionar los adecuados cauces institucionales” (SSTC 123/1992, del 28 de septiembre y 259/2007).

Si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores, el mismo puede ser ejercitado por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito laboral al que se extiende la huelga, como contenido esencial del derecho a la libertad sindical (SSTC 236 /2007 y ss).

Así, este derecho ha de entenderse en su caracterización material, independientemente de la legalidad o ilegalidad de situación, de suerte que en ella ha de incluirse a todo aquel que presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona. “No resulta constitucionalmente admisible la exigencia de la situación de legalidad en España para el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores extranjeros, aunque la anterior situación resulte exigible para la celebración válida de su contrato de trabajo” (STC 259 /2007).

- Sobre la oportunidad de considerar el derecho a reagrupar como parte del derecho a la intimidad y sobre su condición de derecho fundamental.

El apartado 12 de la ley 8/2000 reguló por primera vez el “derecho a reagrupar” como parte del derecho a la intimidad familiar. Esta cuestión es de trascendental importancia por cuanto el que sea considerado parte del derecho a la intimidad personal determina su calificación como derecho fundamental, y, en ese caso, su desarrollo legislativo por ley ordinaria y la existencia de un margen menos amplio para el legislador en la regulación de su articulación.

Como parte de su argumentario, el tribunal revisa la normativa y jurisprudencia sobre la materia, recupera el tratamiento que de la cuestión hace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, refiriéndose al art. 8.1 del Convenio que establece que *“Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”*. A partir de ese precepto, el tribunal europeo deduce un *“derecho a la vida familiar, que comprendería como uno de sus elementos*

*fundamentales el disfrute por padres e hijos de su mutua compañía*²⁷". Sin embargo, no ha llegado a reconocer explícitamente un auténtico derecho a la reagrupación familiar derivado del art. 8, que sólo sería eficaz en el supuesto de que la vida familiar no fuera posible en ningún otro lugar, por impedimento legal o fáctico²⁸.

De otro lado, revisa la Directiva 2004/86/CE, del Consejo, del 22 de septiembre de 2003, mediante la cual se ha armonizado el régimen de la reagrupación familiar de nacionales no comunitarios residentes en un Estado miembro, que deja un amplio margen a la regulación de cada Estado miembro y el art. 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 23.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al tratar de la familia, no incluyen ningún elemento a partir del que se pueda determinar la existencia de un derecho a la reagrupación familiar.

De la interpretación de estos preceptos, colige el tribunal, no puede deducirse *"un criterio interpretativo del art. 18.1 CE, que llevaría a entender comprendido en el mismo un derecho a la reagrupación familiar (...). Nuestra Constitución no reconoce un "derecho a la vida familiar" en los mismos términos en que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el art. 8.1 CEDH, y menos aún un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues ninguno de dichos derechos forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el art. 18.1 CE"* (SSTC 236 /2007 y ss).

Por el contrario, de la interpretación y letra de las resoluciones del constitucional, la protección de la vida familiar de nacionales y extranjeros parece quedar ligada en esta jurisprudencia al art. 39 de la Constitución, en lo que se refiere a los principios rectores de la vida política, social y económica más que al derecho fundamental a la intimidad.

- Sobre la obligación impuesta judicialmente al extranjero de residir en determinada ciudad como medida cautelar.

El Parlamento Vasco interpone recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 54 artículo primero al considerar que la imposición de una medida cautelar de este tipo constituiría una restricción desproporcionada al derecho a la libertad personal del extranjero.

La medida cautelar, impuesta sobre el extranjero al que se ha incoado un expediente sancionador por la realización de determinadas conductas tipificadas por la propia Ley como infracciones graves o muy graves consistente en la obligación de residir en un lugar determinado, no afecta a la libertad personal, sino a la

27- STEDH caso Johansen, del 27 de junio de 1996, § 52.

28- SSTEDH caso Abdulaziz, del 28 de mayo de 1985, § 68; caso Ahmut, del 28 de noviembre de 1996, § 67; caso Gül, del 19 de febrero de 1996, §§ 39-43, caso Sen, del 21 de diciembre de 2001, §§ 28-40; caso Boultif, del 2 de agosto de 2001, §§ 53-56.

libertad de residencia y circulación proclamada por el art. 19 CE. En relación con estas libertades el Tribunal afirmó (entre otras, SSTC 94/1993, del 22 de marzo; 116/1993, del 29 de marzo; 24/2000, del 30 de enero y 169/2001, del 16 de julio) que los extranjeros pueden ser titulares de las mismas de acuerdo con lo establecido en los tratados internacionales y en las leyes españolas. La consecuencia de ello es que las personas que no poseen la nacionalidad española sólo tienen derecho a residir en España, y a circular dentro del territorio nacional cuando se lo otorga la disposición de una ley o de un tratado o la autorización concedida por una autoridad competente, puesto que “la libertad de circulación a través de las fronteras del Estado, y el concomitante derecho a residir dentro de ellas, no son derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE, y STC 107/1984, FJ 3), ni por consiguiente pertenecen a todas las personas en cuanto tales al margen de su condición de ciudadano.

De acuerdo con la doctrina sentada por la citada Sentencia, es pues lícito que las leyes y los tratados modulen el ejercicio de esos derechos en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo que atañe a entrar y salir de España, y a residir en ella” (STC 94/1993, del 22 de marzo). En cualquier caso, en la modulación de ese derecho, el legislador debe respetar lo dispuesto en los arts. 12 y 13 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, ratificados por España.

- Sobre el internamiento en los centros de extranjeros.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 169 /2008 del 15 de diciembre, en su fundamento, da continuidad a la doctrina sentada en las SSTC 144/1990, del 26 de septiembre, 96/1995, del 19 de junio y 182/1996, del 12 de noviembre; en las que se insiste en que, para acordar el internamiento preventivo del extranjero, el órgano judicial habrá de adoptar su decisión motivadamente, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el caso, concernientes, entre otros aspectos, a los señalados por la STC 115/1987, “dado que el internamiento del extranjero debe regirse por el principio de excepcionalidad y la libertad debe ser respetada, salvo que se estime indispensable la pérdida de su libertad por razones de cautela o de prevención que habrán de ser valoradas por el órgano judicial” (STC 144/1990).

Esto es, en esta ocasión, el tribunal constitucional mantiene la importancia de la motivación del auto de internamiento del extranjero en un CIE o, dicho de otro modo, la necesaria motivación de la restricción a su libertad ambulatoria.

El juez de instrucción que dicte el internamiento, en tanto se trata de una medida cautelar de carácter administrativo y para la mejor gestión de la expulsión (y la devolución, en su caso) y, en ningún caso tiene carácter penal, “*habrá de adoptar su decisión motivadamente, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el caso, concernientes, entre otros aspectos, a la causa de expulsión o de devolución*

invocada por la autoridad gubernativa, a la situación legal y personal del extranjero, a la mayor o menor probabilidad de su huida, al hecho de que carezca de domicilio o de documentación, a la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes, o a cualquier otra circunstancia que el Juez estime relevante para adoptar su decisión” (SSTC 260 y 262/2007 sobre recurso de inconstitucionalidad del apartado 55 artículo primero ley 8/2000).

- Sobre el derecho a obtener el permiso de residencia y trabajo sin cumplir los requisitos que exige la Ley.

Se trata, en concreto, de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Bilbao núm. 140/2010, del 30 de abril, por la que se estima el recurso interpuesto por un extranjero, declarando el derecho del recurrente a que por la Administración se le conceda la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, segunda renovación, que había sido denegada, tanto en primera instancia como en recurso de alzada, al no acreditar el cumplimiento de los requisitos del artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Cabe señalar que en el fundamento de derecho segundo de la sentencia apelada expresamente se hace constar que: “en el presente supuesto en el expediente administrativo, concretamente de los datos obrantes en la Tesorería General de la Seguridad Social, se acredita la realización de una actividad durante los dos años de vigencia de la licencia (del 25 de agosto de 2006 al 24 de agosto de 2008) de un total de 147 días, período que deviene insuficiente para acceder a la solicitud de renovación de la autorización en los términos fijados en el artículo 54.4 del Reglamento de Extranjería”.

En el mismo fundamento jurídico, el órgano judicial, a pesar de reconocer expresamente que no se acredita el cumplimiento de uno de los requisitos exigibles para la renovación de la autorización, efectúa una “interpretación flexibilizadora de la norma” y declara el derecho del recurrente a obtener la autorización solicitada, al considerar que sí ha cumplido los requisitos restantes.

Esta sentencia, si bien de conformidad con el artículo 72.3 de la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sólo produce efectos entre las partes, ha sido recurrida en apelación por la Abogacía del Estado en Vizcaya solicitando la declaración de no conformidad a Derecho de la sentencia apelada.

9.2.2 Sobre la titularidad y articulación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva

Este derecho, si bien se trata de un derecho fundamental y desde esa lógica podría haber sido tratado en el apartado anterior, dada la casuística, importancia del derecho para la protección de la situación jurídica de los trabajadores extranjeros y el volumen de jurisprudencia relevante recaída sobre la materia, se consideró más conveniente tratarlo de modo independiente.

Los asuntos que merecieron pronunciamiento del Tribunal constitucional fueron los siguientes:

- Sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita como parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva.

El Parlamento Navarro, la Junta de Andalucía, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y los diputados del Grupo parlamentario socialista en el Congreso recurren el punto 16 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000 que da nueva redacción al apartado 2 del art. 22 (antes 20) de la Ley Orgánica 4/2000, y dispone: “Los extranjeros residentes que acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en iguales condiciones que los españoles en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan”.

En definitiva, se solicita se declare la inconstitucionalidad de un precepto que, claramente vinculado con el derecho a la tutela judicial efectiva, podría dejarlo vacío de contenido para los extranjeros que no tengan residencia legal en España.

En este punto, si bien la opinión del tribunal no es novedosa, por cuanto ya se pronunció sobre el mismo parecer en el año 2003, STC 95/2003, del 22 de mayo, se retoma ahora a efectos de sustantivar la declaración de inconstitucional del referido precepto, pues, argumentará el tribunal que, partiendo de “*la conexión instrumental entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a la tutela judicial efectiva*” y reiterando la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los extranjeros, “*con independencia de su situación jurídica*” la norma impugnada está viciada de inconstitucionalidad por entrañar “*una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE, del que, como se dijo, son titulares todas las personas (también los extranjeros no residentes legalmente en España)*” (SSTC 95/2003 y 236/2007 y ss).

A diferencia de otros supuestos analizados con anterioridad, en este caso, el tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto y la nulidad del mismo, argumentando que “*al apreciarse inconstitucionalidad en la exigencia del requisito de la legalidad de la residencia, los extranjeros que se encuentren en España y reúnan las condiciones requeridas legalmente para ello podrán acceder a la asistencia jurídica*

gratuita en relación con cualquier tipo de proceso a efectos del cual gocen de la precisa legitimación” (SSTC 95/2003 y 236/2007 y ss).

Y puntualiza en esta ocasión, se concretará *“en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo”.*

- En lo que se refiere a la motivación de actos administrativos denegatorios de visados y su vinculación con el derecho a la tutela judicial efectiva.

El Parlamento de Navarra recurre la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000 al apartado 5 del art. 27 (antes 25) de la Ley Orgánica 4/2000, que establece: *“La denegación de visado deberá ser motivada cuando se trate de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena. Si la denegación se debe a que el solicitante del visado está incluido en la lista de personas no admisibles prevista en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio de 1990, se le comunicará así de conformidad con las normas establecidas por dicho Convenio”.*

A sensu contrario, entiende el recurrente, la motivación de la denegación de visado no será obligatoria en todos los casos diferentes a estos tres supuestos, *cuando no se refieran a la reagrupación familiar o a la solicitud de permiso de trabajo por cuenta ajena, y considera, esto puede entrar en colisión con el derecho reconocido en el art. 24 de la Constitución española, en relación a la tutela judicial efectiva, “impidiendo su control jurisdiccional, lo que supone un menoscabo del derecho de defensa, además de alentar el carácter arbitrario de las decisiones de la Administración”.*

El derecho a la tutela judicial efectiva es reconocido a *“toda persona”* o a *“todas las personas, sin atención a su nacionalidad”* (SSTC 99/1985, del 30 de septiembre, 95/2003, del 22 de mayo), de acuerdo a la doctrina mantenida por el Tribunal. Este derecho *“exige siempre, desde luego, y sin perjuicio de los específicos requerimientos que imponen cada una de sus distintas facetas o vertientes, que las resoluciones judiciales sean motivadas y fundadas en Derecho, sin incurrir en irrazonabilidad, arbitrariedad o error patente”* (por todas, STC 5/2002, del 14 de enero).

No obstante, dispone, la exoneración del deber de motivación de los actos administrativos denegatorios del visado establecida en aquellos preceptos no debe reputarse contraria al art. 24.1 CE puesto que se trata de actos que no imponen sanción alguna ni limitan el ejercicio de ningún derecho fundamental. Por otra parte, aquella exoneración tampoco debe considerarse incompatible con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y con el obligado control de la actuación administrativa por parte de los Tribunales (art. 106.1 CE), que la Ley aquí enjuiciada garantiza *“en todo caso, cuando el extranjero no se encuentre en España”* (art. 65.2).

Y continúa el fallo, *“la inconstitucionalidad del precepto sólo podría sostenerse si la*

norma impugnada hubiera impedido el control jurisdiccional de estos actos administrativos basándose en su carácter potestativo o discrecional pues “con dicha fundamentación se niega la proyección que en este ámbito tiene la propia interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que proclama el art. 9.3 CE” (STC 163/2002, de 16 de septiembre, FJ 5). Pero la Ley enjuiciada somete a control de los Tribunales esta actividad administrativa, con lo cual la Administración deberá estar en todo momento en condiciones de explicar que no ha ejercido de forma arbitraria sus facultades discrecionales”.

En consecuencia, el tribunal determina la presunción que la Administración ha ejercido de buena fe y de forma no arbitraria sus competencias, debiéndose recurrir la resolución y demostrar por el lesionado el ejercicio arbitrario de esa facultad.

- Sobre la motivación de los actos administrativos en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración (expulsiones) y la necesaria consideración del arraigo como criterio de ponderación y proporcionalidad.

La conclusión aportada en la sentencia 236/2007 y ss. referida a actos administrativos no sancionadores encuentra su opuesto en lo que se refiere al deber de motivación en el ámbito del ejercicio del ius puniendo.

En esta sede, el deber de motivación incluye no solo la obligación de fundamentar los hechos y la calificación jurídica, sino también la sanción a imponer, toda vez que el margen de discrecionalidad otorgado por la norma sancionadora no constituye por sí mismo justificación suficiente de la decisión finalmente adoptada, sino que, por el contrario, el ejercicio de la facultad de sancionar viene condicionado estrechamente por la exigencia de que la resolución esté motivada, pues sólo así puede procederse a su control posterior en evitación de toda arbitrariedad (STC 91/2009, de 20 de abril).

Refiriéndonos específicamente a materia de extranjería, en los casos de comisión de determinadas infracciones se puede imponer, en lugar de la pena de multa, la sanción de expulsión del territorio nacional. El Constitucional ha reiterado que la imposición de la sanción de expulsión no depende de la absoluta discrecionalidad de la Administración, sino que la ley establece unos presupuestos objetivos y subjetivos, así como unos criterios de aplicación que condicionan normativamente a la Administración.

En este sentido, considera el tribunal en el sentencia 140/2009 del 15 de junio, el arraigo personal debe tenerse necesariamente en consideración al valorar la oportunidad de mantener la sanción de multa (y no sustituirla por la de expulsión). Podrán ser elementos integrantes del arraigo el matrimonio o registro como pareja de hecho con una persona residente regular o el ser titular de la patria potestad de menores residentes regulares en España.

El arraigo deberá siempre valorarse a estos efectos, no obstante, como precisará el tribunal en una sentencia posterior, 212/2009 del 26 de noviembre, tal toma en consideración no supone una garantía para la inaplicación de la expulsión por sustitución de multa en los casos en que proceda, pues para tal determinación, habrá siempre que estar a la consideración del conjunto de circunstancias del caso.

- Sobre la admisión del apoderamiento tácito para recurrir en amparo contra la decisión del juez ordinario en un procedimiento de habeas corpus.

En Tribunal, en recientes sentencias del año 2008, SSTC 172/2008 del 18 de diciembre y 173/2008 del 22 de diciembre, admitió el apoderamiento tácito a favor de Procuradora y/o abogado de oficio para interponer, en nombre del extranjero, recurso de amparo contra la decisión de un juez ordinario en habeas corpus.

La STC 303/2005, admite, en suma, que es válido en estos supuestos, atendiendo a su excepcionalidad, que el letrado de oficio que asistió al extranjero en la solicitud de habeas corpus promueva en interés del mismo recurso de amparo contra la resolución judicial que rechaza dicha solicitud, presumiéndose a tal efecto la existencia de una autorización tácita del extranjero a favor de ese Letrado, ante la práctica imposibilidad de requerirle para que ratifique el recurso de amparo promovido en su interés.

Este criterio flexibilizador sentado en la STC 303/2005 se ha reiterado en posteriores recursos de amparo fundados en los mismos presupuestos (SSTC 169/2006, del 5 de junio; 201/2006 a 213/2006, del 3 de julio; 259/2006 y 260/2006, del 11 de septiembre ambas; 303/2006, del 23 de octubre; 19/2007 y 20/2007, ambas del 12 de febrero) y es mantenido en el presente caso, tomando como razonamiento la indefensión en la que quedaría el extranjero, que no podría defender sus derechos por haber sido expulsado o devuelto y no encontrarse en España para plantear un recurso contra la decisión.

- Sobre la distinta valoración del lapso entendido como razonable en virtud del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), en función de que estemos ante la solicitud de un permiso de residencia y trabajo o la solicitud de un permiso por turismo.

Concretamente, en las sentencias 93/2008 y 94/2008 del 24 de julio el Tribunal Constitucional reflexiona sobre el respeto al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en ámbito de extranjería y frente a dos supuestos de hecho diferentes: la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la denegación de la solicitud de un permiso de residencia y trabajo de una persona en virtud de lo previsto por la Disposición Transitoria Tercera del RD 2392/2004 del 30 de diciembre en el primer caso y la interposición del mismo recurso ante la

denegación de un visado de turista para un ciudadano boliviano. En ambos casos, el juzgado señaló la vista en unos dieciocho meses después de interpuestos los recursos; con el resultado de expectativas truncadas que, en ambos supuestos, generó.

El tribunal, a efectos de determinar el respeto al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, consideró la relevancia del interés en juego y determinó la existencia de una vulneración del artículo 24.2 de la Constitución en el primer supuesto, concediendo el amparo al recurrente que, en cualquier caso, se vio obligado a salir de España por no disponer de los permisos solicitados. El Tribunal se limitó a reconocer lesionado su derecho debido al “retraso sufrido de carácter estructural” pero no ofreció ninguna otra solución al caso.

- Sobre la condena por conducta dolosa como causa de expulsión y su compatibilidad con el principio de derecho penal “non bis in idem”.

El Parlamento Vasco, la Junta de comunidades de Castilla La Mancha y el Parlamento de Navarra impugnaron el punto 50 del artículo primero de la Ley 8/2000, que da nueva redacción a los apartados 2 y 8 del art. 57 (antes 53) de la Ley Orgánica 4/2000. El apartado 2 del art. 57 dispone: “Asimismo constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados”.

Los recurrentes entienden que, además de contravenir el principio inspirador del derecho penal español, la reinserción y reintegración, al considerar la condena como causa suficiente de la expulsión, se está castigando dos veces al infractor y por tanto, se contraviene un segundo principio rector del Derecho penal español, el “non bis in idem”.

No obstante, el Tribunal en este caso, considera que, condena y expulsión, persiguen la salvaguardia de intereses o bienes jurídicos diversos “*pues ya hemos precisado que la pena se impone en el marco de la política criminal del Estado, mientras la expulsión del territorio nacional ha sido acordada en el marco de la política de extranjería, que son dos ámbitos que atienden a intereses públicos netamente diferentes (Auto TC 3311/1997, de 3 de octubre, FJ 6)*”.

“En efecto, la expulsión contemplada en el precepto impugnado consiste en una medida que se acuerda legítimamente por parte del Estado español en el marco de su política de extranjería, en la que se incluye el establecimiento de los requisitos y condiciones exigibles a los extranjeros para su entrada y residencia en España”, por tanto no puede entenderse como que se pene dos veces al reo, y en este sentido, mantiene la constitucionalidad del precepto.

- Sobre la oportunidad de considerar que el auto de expulsión dictado en la fase de ejecución de la sentencia vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto al cumplimiento de la ejecución de las resoluciones en los propios términos.

Sobre el derecho a cumplir las resoluciones judiciales en sus propios términos, el Tribunal Constitucional ya viene manteniendo una doctrina consolidada a través de sentencias 207/2000 del 24 de julio, 116/2003, del 16 de junio, 223/2004, del 29 de noviembre, 209/2005, del 18 de julio, 145/2006, del 8 de mayo, y 11/2008, del 21 de enero.

La novedad incorporada por medio de la sentencia 110/2009 del 11 de mayo resulta de la reflexión que sobre el auto de expulsión de extranjero en situación irregular dictado con posterioridad a dictar sentencia e imputar pena privativa de libertad tendrá considerándolo en el marco de la tutela judicial efectiva.

En el presente caso, el demandante fue condenado en noviembre de 2004 a la pena de dos años de prisión, junto con otras accesorias de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y multa. El Juzgado de Ejecuciones Penales, por Auto de febrero de 2005, acordó la sustitución de la citada pena privativa de libertad por la expulsión del territorio nacional, sin perjuicio de precisar que, en el supuesto que la expulsión no pudiera llevarse a efecto, el recurrente debería cumplir la pena de prisión originariamente impuesta, permaneciendo entretanto en prisión. Interpuesto recurso de apelación, el juez de segunda instancia lo desestimó por considerar que no existía ningún obstáculo legal a la expulsión acordada en sustitución de la pena de prisión al existir expediente gubernativo de expulsión incoado con anterioridad a los hechos que dieron lugar a la causa penal.

En la resolución del recurso de amparo, el Tribunal Constitucional, ateniéndose a la literalidad del art. 89.1 CP establece que “la controvertida sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión del extranjero no residente legalmente en España debe ser acordada en la propia sentencia condenatoria”.

Considera el tribunal, como ya lo hizo en la sentencia 145/2006, del 8 de mayo, que, en rigor no se trata de una verdadera y propia sustitución, sino que, “al haberse ya iniciado el cumplimiento de la pena privativa de libertad por el recurrente, lo que se produce en realidad es una acumulación sucesiva de dicha pena con la medida de expulsión”, consecuencia que tampoco en modo alguno se desprende del citado art. 89.1 CP, y sin que el hecho de que, con anterioridad a los hechos que dieron lugar a la causa penal, existiera un expediente gubernativo de expulsión pueda servir de justificación. El tribunal entenderá vulnerado por esta razón el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva en su derecho a cumplir las resoluciones judiciales en sus propios términos.

- Sobre el derecho del extranjero a obtener un pronunciamiento del juez de apelación sobre la revocación de la resolución de expulsión ejercitada en virtud del art. 89 CP, con independencia que la expulsión ya haya sido ejecutada.

El Tribunal Constitucional se pronuncia a este respecto en la sentencia 72/2009 que resolviendo un recurso de amparo, contradiría al tribunal de apelación en cuestión que no entró a conocer del fondo del asunto por entender que el recurso mismo estaba vacío de contenido al haberse ya ejecutado la expulsión y estar el extranjero fuera de territorio español.

El Tribunal Constitucional rechazará este razonamiento y entenderá violado el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante por cuanto “no puede considerarse como causa legal de inadmisión el hecho de que la situación denunciada en fase de recurso no tenga, en el momento de resolver sobre ella, persistencia en el tiempo, pues la eventualidad de que en el momento de resolverse la apelación por el órgano ad quem la resolución recurrida ya haya sido ejecutada no exime al Tribunal de apelación de su obligación de pronunciarse, por esta causa, sobre el fondo de la cuestión que se somete a su conocimiento”.

Para sostener este argumento, el Tribunal toma en consideración los efectos colaterales a la expulsión y argumenta “resulta irrazonable la apreciación misma de que el recurso había quedado vacío de contenido por el hecho de haberse llevado a efecto la expulsión del demandante de amparo, ante todo si se repara en que la expulsión no es necesariamente irreversible; en que la expulsión conllevaba la prohibición de regresar a España en un plazo de diez años; y finalmente, en que en la apelación se argüía de forma principal que la sustitución de la pena privativa de libertad por la de expulsión comportaba, en realidad, una doble condena, habida cuenta de que el recurrente había cumplido ya una gran parte de aquélla, alegación ésta que requería asimismo, como nota el Ministerio Fiscal, una respuesta de fondo, con independencia de que fuera o no posible materialmente suspender la expulsión”.

Conclusiones

La política de inmigración diseñada por el Estado español se ha ido articulando a partir del control de la inmigración irregular, la gestión de la migración regular, el apoyo a la integración de los residentes y la contribución al desarrollo progresivo de las regiones y países de origen de los inmigrantes.

El tejido institucional comprensivo de los órganos responsables de su diseño y ejecución se ha ido complejizando al tiempo que la política misma iba adquiriendo madurez y evolucionaba desde una concepción securitaria y policial, en definitiva, desde una política de extranjería, hasta su configuración como una política integral de inmigración.

No obstante, si bien la mayor sensibilidad política hacia la realidad de la inmigración ha encontrado reflejo en el espíritu normativo, los instrumentos articuladores de la política no han experimentado una evolución equiparable. Esta desconexión entre medios y objetivos provoca una disfuncionalidad de la política de inmigración; que se releva tanto más acusada cuanto menor es la necesidad del mercado laboral de contratación de mano de obra extranjera, lo que, entre otros efectos, produce una polarización discursiva de las posturas ante la inmigración.

Si, como sucedió, durante estos años, una parte sustancial del discurso político ha girado en torno a la oportunidad y la conveniencia de la inmigración económica extracomunitaria como vía de abastecimiento del mercado laboral nacional, la coyuntura económica actual pudiera ser entendida en términos de pérdida de validez de este discurso, con el riesgo de polarizarlas hacia los otros tres discursos tradicionales, esto es, el que justifica la inmigración en base a la solidaridad internacional y a la obligación moral derivada de acoger a los que se encuentran en situación de necesidad, el que recela y desconfía del inmigrante y el que, declaradamente o no, practica una actitud de exclusión. Lamentablemente, España no es una excepción a la generalización de la tónica de la UE y, como en países vecinos, las elecciones municipales del mes de mayo pasado registraron un repunte de los partidos xenófobos, posicionando a alguno de ellos en la arena pública y política.

En cualquier caso, y con independencia del quiebre del modelo productivo español y del fin de la década “prodigiosa” de la economía española, la crisis más o menos duradera en el tiempo, no deja de ser un hecho coyuntural frente a la constatación de las tendencias demográficas.

España y Europa seguirán necesitando inmigración extranjera en el futuro para satisfacer las necesidades de una pirámide poblacional invertida y América Latina,

lamentablemente continúa siendo a pesar de los buenos desempeños económicos, la región con el mayor índice de desigualdad del mundo.

Ambas regiones se enfrentan a las próximas décadas como titulares de determinadas necesidades e intereses, diversos y complementarios, y con la capacidad necesaria para poder crear sinergias y externalidades positivas para ambas regiones. En este escenario, una asociación estratégica entre España y América Latina se presenta como una herramienta esencial para la consecución de los objetivos de ambas partes.

Como parte de esta posible asociación estratégica, la política migratoria puede ser entendida como una herramienta clave para la consecución de los objetivos.

Teniendo claro que la política de inmigración española del futuro inmediato ya no puede ser una continuidad de la vigente en tanto se asiste a un agotamiento del modelo, y, por tanto, una transformación de la realidad política y social que la política pública debe intentar ordenar y gobernar y sin que sea ahora el momento de abordarla en profundidad; del análisis realizado se pueden extraer algunas cuestiones, cuya reflexión tal vez, pueda contribuir a pensar la política del futuro.

A apuntar algunas de estas cuestiones que a partir de este trabajo se han podido observar, responde la reflexión final de este documento.

En lo que se refiere al diseño de la política migratoria, valga como reflexión preliminar la llamada de atención sobre la importancia de no tratar nuevas realidades, nuevos enfoques, con términos e instrumentos pasados. La evolución en el espíritu y en la letra de la política de inmigración, los nuevos objetivos, las nuevas ideas, las nuevas prioridades y las nuevas realidades, deben ser abordados conceptual y metodológicamente con instrumentos adecuados que no puedan llegar a desvirtuar ni sesgar en su alcance las modificaciones realizadas.

Precisamente, en lo que a la definición de los enfoques se refiere, la protección del papel del individuo, del migrante, debe pasar a ocupar el lugar central de las políticas migratorias, se consideren desde el lado del Estado de origen, de tránsito o de destino. Dicho de otro modo, debe buscarse una coherencia entre las políticas implementadas por todos los Estados involucrados en el proceso migratorio que se marque objetivos a largo, medio y corto plazo.

El esfuerzo por la búsqueda de una coherencia política se verá tanto más facilitado en tanto se avance en la comprensión que la política migratoria afecta a actores clave: individuos, Estados y sociedad internacional y que una acción eficaz sobre la política migratoria requiere de la necesaria implicación de los tres actores involucrados. El individuo, o mejor, los individuos, porque, el proceso de migración no debe olvidarse, es un proceso colectivo, nunca un proceso individual, aunque sólo sea una la persona desplazada, deben ser colocados en el centro del debate entre Estados y sistema internacional a fin de poder elaborar una guía común de acción.

España en tanto actor del sistema internacional y país de destino de las migraciones internacionales daría un salto de calidad en el gobierno de las migraciones tan pronto traspasase la barrera de la confrontación hacia la de la cooperación; esto es, tan pronto pase de una lógica de la racionalidad individual hacia una lógica de la racionalidad colectiva.

Como resulta evidente, los foros, escenarios y espacios de encuentro, debate e interacción se presentan como elementos necesarios pero no suficientes para accionar esta inflexión.

La aparición de estos foros se ha ido multiplicando a medida que la realidad migratoria ha ido ganando en importancia específica en la agenda pública. Sin embargo, las desconexiones, interferencias y absoluta independencia entre agendas y programas restan mucho impacto a los resultados que de otro modo se podrían obtener. En este sentido, y en lo que afecta al diálogo con Latinoamérica, podría ser oportuno que se avanzase en un acercamiento entre las dos agendas birregionales, Unión Europea – América Latina y asociación iberoamericana.

Si, como se dijo anteriormente, durante los primeros años de la década, España se miraba mucho en la UE, y en concreto, en los países tradicionalmente receptores de inmigración, en la actualidad, España se encuentra incluso aventajado en algunos aspectos de la gestión migratoria respecto de otros países de la UE. Esta ventaja relativa y su compromiso con la región podría (debería) ser aprovechado para impulsar determinadas tomas de posición, para contribuir a la permeabilidad de determinadas sensibilidades en la UE que equilibren la consideración de la migración de origen latinoamericano a la hora de la toma de decisión en política de inmigración.

Dando continuidad a este razonamiento, tan importante es el impulso de los partenariados birregionales como el impulso de iniciativas multilaterales para la mejor gestión de las migraciones y la apuesta por el empoderamiento del papel del migrante a partir de la política nacional.

De conformidad con lo anterior, puede considerarse como muy positivo el cambio de rumbo del enfoque dado a la dirección de la política nacional, desde una lógica de condicionalidad negativa, en los primeros años de la década, hacia una apuesta por la condicionalidad positiva, esto es, articular un proceso de cooperación al desarrollo más estrecho con aquellos países que han mostrado una mayor interés y predisposición a cooperar en la gestión de los flujos migratorios de forma ordenada.

La política de cooperación en tanto parte sustancial y esencial de la política de inmigración de España representa este viraje conceptual, desde lo securitario hacia el enfoque integral y de derechos humanos, desde tratarse como un área competencia de la cartera de interior a la consideración como un área de la cartera de relaciones exteriores.

Este tratamiento de la política de inmigración en general y de la inmigración económica en particular, desde la conceptualización de la agenda de política exterior, es esencial si se quiere lograr un abordaje integral de la política.

El programa de Estocolmo y la Estrategia Europa 2020, continuadora de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, reconocen la movilidad laboral como parte esencial y resultado natural de la globalización económica. Desde esta lógica, la inmigración laboral debería ser entendida como un elemento de un círculo virtuoso de crecimiento y bienestar.

Y en este contexto, iniciativas como los programas de migración regular o de retorno voluntario puestos en marcha por el Gobierno español se presentan como instrumentos favorecedores del enfoque integral de migraciones y, en concreto, de la consideración del migrante económico como agente de desarrollo.

No obstante, y al mismo tiempo que se pongan en marcha las condiciones para favorecer esta inmigración virtuosa, se requiere una actuación decidida consistente en la evaluación y eliminación de las causas favorecedoras de la economía sumergida, informal o no declarada que se configura como el verdadero motor del efecto llamada atracción de la migración no regular.

La economía informal puede y en ocasiones, constituye un amortiguador económico para los grupos de menores recursos, entre ellos, los inmigrantes indocumentados, que si bien puede ser una solución válida en el corto plazo, en tanto contribuye, entre otros, al mantenimiento del poder adquisitivo de sus perceptores y al impulso de la demanda interna nacional. Este espejismo de riqueza no es sostenible en el medio plazo y coloca a aquellos que lo practican en una posición de riesgo de marginalidad respecto a los demás.

Y es que, tan problemática resulta la exclusión, como la inclusión desigual o la inclusión desfavorable. Y es sobre este eje sobre el que debe pivotar el segundo gran pilar de la política de inmigración española, y pilar esencial de esta política para los próximos años.

Consideradas las dimensiones esenciales de la integración de los inmigrantes en los términos de Bauböck en tanto el Gobierno diseñe e implemente instrumentos que ayuden a la movilidad social ascendente, inter e intra generacional; se apueste por la igualdad legal, extendiendo los derechos al conjunto de los ciudadanos, los Gobiernos faciliten el reconocimiento de las comunidades religiosas, lingüísticas y étnicas formadas por inmigrantes y se actúe para lograr una cultura pública inclusiva y pluralista; puede valorarse como relativamente satisfactorio, y en cualquier caso, por encima de la media de países de la UE el desempeño de España en estos últimos años, de acuerdo al Migrant Integration Policy Index, recientemente publicado.

No obstante, y si bien la valoración del trabajo realizado puede considerarse,

en términos generales, como satisfactoria, este índice también llama la atención sobre la “ligeramente menor preparación de España para luchar contra la discriminación que la media de los países europeos a causa de la discriminación por nacionalidad y por la extrema debilidad de sus organismos para la igualdad”. Y si bien la nacional no es la primera causa de discriminación en España, de acuerdo a los resultados relevados por el CIS, no conviene pasar por alto este dato cuando, como también señalan estos informes, la inmigración en España tiene cara latinoamericana.

Dado este escenario y considerando que las políticas de integración debe ser el resultado de dos tipos de acciones, de lucha contra los comportamientos antidiscriminatorios y de realización de acciones positivas para la integración, la acción gubernativa debe concentrarse en impulsar de forma integral y coordinada entre todos los niveles del Estado la puesta en práctica de acciones inclusivas e incluyentes.

La necesidad de la puesta en práctica de estas acciones aparece sostenida por los resultados de la encuesta del CIS 2009 sobre actitudes hacia la inmigración, que ya se mencionó. Unos resultados preocupantes si se observa la evolución de algunas respuestas frente al mismo sondeo realizado en 2008, esperables, de otro lado, considerado el estallido de la crisis económica, y que podríamos considerar como “mejores”, probablemente de los observables si se realizaran estas mismas preguntas a día de hoy.

Así pues, si las medidas para la integración que se deberían poder en marcha persiguen el objetivo de fortalecer la cohesión social, deben, por tanto, dirigirse a la sociedad en su conjunto, esto es al conjunto de los ciudadanos, nacionales y extranjeros, y no exclusivamente a los inmigrantes, ya que sólo se correría el riesgo de estigmatizarles en su condición de extranjeros, diferenciándolos de los nacionales, favoreciendo la aparición de un nuevo motivo de discriminación.

Este tipo de acciones parecerían prioritarias sobre las específicas a desarrollar en el territorio del colectivo potencial inmigrante, dado que los efectos de la crisis y la disminución neta de la inmigración es resultado de la desincentivación de la decisión de migrar más que de los eventuales retornos que pudieran darse entre los ya residentes, de número muy poco significativo, considerada el volumen de población extranjera residente en España.

Se debe repensar el estado de bienestar que debe saber adaptarse a las nuevas necesidades de los ciudadanos, entendiendo “ciudadano” en tanto aquella parte de la población que participa de la vida social y política, con independencia del país de nacionalidad y previniendo que el apoyo de redes familiares .o afectivas pueda configurarse como un nuevo elemento de potencial exclusión para los inmigrantes.

Nuevos servicios, nuevas coberturas y mejor gestión en un momento delicado

en el que, por primera vez, aparece la percepción entre los españoles de estar “compitiendo” por puestos de trabajo y ayudas públicas con los extranjeros.

En este escenario, la función de comunicación de las oportunidades culturales y económicas que la migración y los inmigrantes laborales aportan a España es de desarrollo fundamental y de realización permanente y complementaria a la activación de las anteriores. Datos como la riqueza que los inmigrantes aportan a sus Comunidades de residencia mucho mayor que la inversión en servicios que hace esa Comunidad para atender a los inmigrantes (i.d. CCAA de Madrid) o el incremento del Producto Interior Bruto (PIB) resultado de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, facilitado en gran parte por la existencia de una inmigración laboral femenina, fundamentalmente de origen latinoamericano, que se ocupa del cuidado de la casa y de los hijos, contribuye a revertir o desincentivar la percepción negativa de la inmigración económica.

Por último, y si como se ha dicho, la coordinación intra e intergubernamental es prioritaria, y la buena capacidad de gestión y de respuesta fundamental en el nivel de administración local, las funciones de planificación, medición y evaluación deben ser consideradas como igualmente relevantes y recíprocamente interdependientes.

Si bien la labor realizada por el Instituto Nacional de Estadística es encomiable, existen carencias en lo que a la medición de las diferentes magnitudes e indicadores de la inmigración se refiere producto de la dispersión de oficinas generadoras de información primaria, de la segmentación y fragmentación competencial entre los diferentes órganos del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Se espera que la base de datos en fase de implementación venga a subsanar gran parte de estas carencias; y contribuya a la buena planificación de la política de inmigración económica.

Junto a la planificación, el monitoreo de las actividades realizadas y la evaluación de resultados e impactos de las mismas aportarían una información cualitativa de calidad que contribuiría, también al mejor diseño de la política de inmigración española y permitiría una previsión y capacidad de antelación necesarias para la coordinación de políticas con los países de origen de los migrantes, lo que redundaría, en última instancia en un fortalecimiento y garantía jurídica de los migrantes, en una mayor coherencia del sistema internacional y conllevaría la generación de externalidades económicas positivas para todos los actores involucrados. O, en lo que constituye ya una expresión acuñada de la OIM, una “inmigración en beneficio de todos”.

Bibliografía

Aja, E. y J. Arango.

- 2006 Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985–2004). Ed. CIDOB et al. Barcelona.
- 2007 La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en Anuario de la Inmigración en España. Ed. CIDOB et al. Barcelona.

Aja, E. et al.

- 2009 La inmigración en la encrucijada. Anuario de Inmigración en España edición 2007. Ed. CIDOB et al. Barcelona.
- 2010 La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de Inmigración en España. Ed. CIDOB et al. Barcelona.
- 2011 Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la inmigración en España.

Aparicio, R.

- 2006 La migración colombiana a España desde una doble perspectiva de origen y destino. Ponencia presentada en las Jornadas de migración y desarrollo: Colombia. Fundación CEIM. Alicante.

Aparicio, R. et al.

- 2007 “Combating Illegal Employment of Foreigners in Spain: Scale and Reasons Behind the Phenomenon; Laws and Policies Against”, en “Addressing the irregular employment of immigrants in the European Union: Between sanctions and rights”. Kupiszewski, M. y H. Mattil ed. OIM. Budapest. pp 251-296. http://publications.iom.int/bookstore/free/adressing_the_irregular_employment.pdf

Arango Vila – Belda, J.

- 2009 La inmigración, en compás de espera, en *Informe sobre la democracia en España 2009* (Estefanía, J. et al.). Fundación Alternativas: 225-253. Madrid. <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2009-version-en-espanol>
- 2010 Una nueva fase en la construcción de la política común de inmigración y asilo en la Unión Europea: el Programa de Estocolmo”, en *Presidencia Española 2010. Retos en una nueva Unión Europea* (Sorroza Blanco, A. et al.). Real Instituto Elcano, Instituto de Estudios Europeos y Fundación Alternativas, Madrid pp.48-53. <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/>

- Ayuso, A. y G. Pinyol.
2010 La inmigración latinoamericana en España. El estado de la investigación. Ed. CIDOB.
- Ballester, M.A.
1997 El trabajo de los extranjeros no comunitarios en España. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Bauböck, R. ed al.
2009 Citizenship Policies in the New Europe. 2ª edición. Amsterdam University Press. Ámsterdam.
- Cachón Rodríguez, L.
2006 Inmigración y mercado de trabajo en España. Gaceta Súdica: reflexión y debate nº7. pp 241-272
2007 Diez notas sobre la inmigración en España 2006. Inmigrantes, El continente móvil. La Vanguardia. Dossier nº 22 (enero-marzo). Barcelona.
2009 La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración. Ed. Anthropos, Barcelona.
- Cachón Rodríguez, L. y M. Laparra (eds).
2009 Inmigración y políticas sociales. Ed. Bellaterra, Barcelona,
- Cea D´Ancona, Mª Ángeles y M. Vallés Martínez
2009 Evolución del racismo y la xenofobia en España. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia. Madrid. Evolución del racismo y la xenofobia en España. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Observatorio Español de Racismo y Xenofobia. Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL)
2006 Migración Internacional, Derechos Humanos y desarrollo. CELADE. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/26608/LCW98-migracion.pdf>
2006 Migración Internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades. Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/1/26021/Migracion_conceptual_CELADE.pdf
- Conclusiones de la Presidencia.
Consejo Europeo de Laeken 2001, Salónica 2003, La Haya 2004, Bruselas 2005 y Bruselas 2009.

Consejo Económico y Social de España (CES).

- 2004 La inmigración y el mercado de trabajo en España. CES. Madrid. <http://www.ces.es/informes/2004/inf0204.pdf>
- 2009 Memoria sobre la situación económica y social de España en 2008. CES. Madrid
- 2010 Memoria sobre la situación económica y social de España en 2008. CES. Madrid. <http://www.ces.es/memorias2.jsp>

Cuadrado, J.R. (ed al.)

- 2006 Inmigración y mercado de trabajo en España: 1997-2005. Análisis de algunas cuestiones fundamentales. Bilbao. Fundación BBVA. http://www.fbbva.es/TLFU/dat/informe_inmigracion_mercado_de_trabajo_tcm269-160542.pdf

De Bruycker, P.

- 2000 Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Ed. Bruylant. Bruselas.

De Sousa Santos, B.

- 2010 Refundación del Estado en América Latina. Siglo del Hombre Editores. 2ª edición, Bogotá.

Díez Nicolás, J.

- 2005 Las dos caras de la inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Garganté, S. (ed al.)

- 2003 La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España. Icaria. Barcelona.

Geronimi, E.

- 2004 Admisión, contratación y protección de trabajadores migrantes. Panorama de la legislación y la práctica nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Perú, Portugal y Uruguay. Documento de trabajo n° 70 de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Geronimi, E. (ed al.)

- 2004 Estudios sobre migraciones internacionales. Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos. Documento de trabajo n° 66 de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

Gil Araujo, S.

- 2011 Migración internacional, seguridad y desarrollo. O de cómo desplazar las fronteras de Europa. Ponencia presentada al IV Congreso de Migraciones y Desarrollo. Quito.

- González Enríquez, C.
 2009 Inmigración, propuestas para un nuevo periodo. Informe Elcano diciembre 2009. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid.
- Herrera, G.
 2008 Migration and Trends in the Field of Social Policies in Ecuador 1990-2005. Centro di Studi di Politica Internazionale, CESPI. Roma. www.cespi.it/WPMIG/BREcuador.pdf
- Huddleston, T. et al.
 2011 Migrant Integration Policy Index. British Council y el Migration Policy Group. Bruselas. <http://www.mipex.eu/>
- Izquierdo, A.
 1996 La inmigración inesperada. Ed. Trotta. Madrid
- Izquierdo, A. (dir)
 2003 Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España. Consejo Económico y Social de España. Madrid.
- Koehler, J. (ed al.)
 2010 Migration and the economic crisis in the European Union. Implications for policy. OIM. Bruselas. http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_and_the_Economic_Crisis.pdf
- Martínez, O.
 2010 Los migrantes que no importan. Icaria. Barcelona.
- Martínez Pizarro, J.
 2008 América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. CELADE – División de Población CEPAL. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/34889/P34889.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xslt>
- Mármora, L.
 1997 i. Las políticas de migraciones internacionales. Ed. OIM Paidós, 1ª edición. Buenos Aires.
 2009 El contexto migratorio Sudamérica – Europa. En Salazar Medina, R. (ed.), Políticas migratorias: hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales. Corporación editora. Quito.

- Merino Hernando, M.A. y E. González Martínez.
 2007 Historias de acá. Trayectoria migratoria de los argentinos en España. CSIC. Colección América. Madrid.
- Moncayo, M. I. y G. Herrera.
 2011 El Plan “Bienvenid@S a casa”: Estudio sobre la experiencia del Fondo “El ”. N° 51 Serie Avances de Investigación. Fundación Carolina. Madrid.
- Moreno Fuentes, F.J. y M. Bruquetas Callejo.
 2011 Inmigración y Estado de Bienestar en España. Estudio n° 31. Colección Estudios Sociales. Obra Social La Caixa. Barcelona.
- Moya, D.
 2009 La reforma de la ley de extranjería. Documento de Trabajo 20/2009. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid.
- Observatorio permanente de la inmigración.
 2000 Anuario estadístico de extranjería. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2001 Anuario estadístico de extranjería. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2002 Anuario estadístico de extranjería. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2003 Anuario estadístico de extranjería. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2004 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2005 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2006 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2007 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 2008 Informe anual de políticas de inmigración y asilo en 2007. Madrid.
 2008 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
 2009 Informe anual de políticas de inmigración y asilo en 2008. Madrid.
 2009 Anuario estadístico de inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. <http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Anuarios/>
 2010 Informe anual de políticas de inmigración y asilo en 2009. Madrid.

OIM

- 2006 La migración internacional y el desarrollo. Perspectivas y experiencias de la Organización Internacional para las Migraciones. Ginebra.
- 2009 Informe país España. Migración y crisis económica. OIM. Ginebra.

Pajares, M.

- 2010 Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. <http://www.tt.mtin.es/periodico/inmigracion/200906/Informe2009.pdf>

Sanabria Mora, Helena.

- 2008 Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Los inmigrantes colombianos en España: trayectoria y perspectivas. Documentos de Trabajo. N° 35/2008. www.realinstitutoelcano.org/
- 2008 Familienstruktur und Bildungsniveau der Kinder in Kolumbien. Eine historisch-demographische Analyse 1976-2000, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

Secretaría General Iberoamericana (eds).

- 2006 Unidos por las migraciones. Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo. SEGIB. Madrid.
- 2010 Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo: Respuestas de políticas y programas en Iberoamérica. Conclusiones al II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. SEGIB. Madrid

Sen, A. y K. Bernardo.

- 2011 Primero la Gente. Novena edición. Temas. Buenos Aires.

Nyborg Sorensen, N. y L.E. Guarnido.

- 2007 La vida de la familia trasnacional a través del Atlántico: la experiencia de la población colombiana y dominicana migrante en Europa. Puntos de Vista n° 9. http://www.uam.es/otroscentros/imes/docs/publi/omci/pvista_%209.pdf

STEPS Consulting Social para el Parlamento Europeo.

- 2006 The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states. IP/C/LIBE/IC/2006-181, diciembre de 2007

Pascual, A. (dir.)

- 2007 Redes sociales de apoyo. La inserción de la población extranjera. Fundación BBVA. Bilbao.

- Pérez Sales, P.
 2009 Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España. Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS. Madrid.
- Portes, A. (ed al.)
 2009 La Segunda Generación en Madrid. Un estudio Longitudinal. Centro de Migraciones y Desarrollo de la Universidad de Princeton y el Instituto de Estudios Migratorios de la Pontificia Universidad de Comillas.
- Portes, A. y Haller, W.
 2004 La economía informal. Documento n° 100 Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.
- SOS Racismo.
 2007 Informe anual sobre el racismo en el Estado español. Ed. Icaria. Barcelona.
- Taran, P. y Awad, I. (eds)
 2009 Strengthening migration governance. Organización Internacional para las Migraciones (OIT) y Organización para la Seguridad y a Cooperación en Europa (OSCE). Viena.
- Zapata-Barrero, R. (ed al.)
 2006 Inmigración y gobernabilidad. *La Vanguardia*. 19 de diciembre.
 2008 El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea. Documento n° 16 del Observatorio Permanente de Inmigración. Ed. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.
 2009 Políticas y Gobernabilidad de la Inmigración en España. Ed. Ariel, Barcelona.
- Zapata-Barrero, R. y Van Dijk, T. (eds).
 2007 Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones. Ed. CIDOB. Barcelona.
- Gøsta Esping-Andersen.
 2009 Ponencia ¿Hacia nuevas políticas de familia? Presentada en el ciclo “Un reto europeo: el futuro del sistema de bienestar social” organizadas por la Cátedra La Caixa. Madrid.

Páginas web:

Jurisprudencia sobre inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Disponible en: <http://extranjeros.mtin.es/es/NormativaJurisprudencia/Jurisprudencia/>

Sitio web del tribunal Constitucional de España.

Disponible en: www.tribunalconstitucional.es/

Fichas de seguimiento del plan de Derechos Humanos del Gobierno de España.

Disponible en: <http://www.l.mpr.es/es/pagina/76/fichas-deseguimiento-del-plan-de-derechos-humanos.html#>

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2011
en Amerian S.R.L., info@ameriangraf.com.ar
C.A.B.A. - Argentina.

**PROGRAMA LATINOAMERICANO
DE COOPERACIÓN TÉCNICA
EN MIGRACIONES
(PLACMI)**



OIM Organización Internacional para las Migraciones
OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR