

Seminario Internacional

Contratación en origen, migración temporal y circulación migratoria

25-26 Octubre de 2012

Madrid-España

La contratación en origen: el caso colombiano

Adriana González Gil¹

Introducción

Esta presentación es una aproximación preliminar al proceso de contratación en origen en el marco del Acuerdo suscrito entre los gobiernos de España y Colombia en mayo de 2001. Si bien la migración colombiana a España ha vivido un acelerado y sostenido crecimiento en los últimos decenios, el examen de sus particularidades sólo ha sido objeto de estudio en años recientes y, en consecuencia, existen todavía numerosos aspectos por explorar. En el caso particular del desarrollo y alcance del Acuerdo bilateral, son pocas las investigaciones adelantadas. Esta es una de las razones que justifica su inclusión como caso en las sociedades de origen en el proyecto de investigación que dirige la doctora Ana María López Sala, titulado *¿Hacia nuevas fórmulas de gestión migratoria en el caso español? Acuerdos bilaterales de contratación en origen, parternariados de movilidad y circularidad migratoria*.

Esta exploración preliminar busca describir el marco legislativo y administrativo en el que se firma el Acuerdo entre Colombia y España, bajo las condiciones del contexto migratorio de ambos países, particularmente en relación con la tendencia de los flujos migratorios colombianos en la primera década del siglo XXI. El contexto de origen se constituye de este modo en centro de especial atención en este informe. Resulta igualmente relevante identificar las agencias de reclutamiento y selección de los potenciales migrantes, en función del papel que han asumido en el marco del acuerdo, favoreciendo su desarrollo o limitando su alcance e impacto en la sociedad de destino. Finalmente, esta aproximación al desarrollo del acuerdo permitirá una valoración del proceso en la perspectiva de identificar, a partir de la contrastación de las hipótesis de trabajo, las posibles ventajas y/o limitaciones que los programas de contratación en origen de personal temporal, representan en función de la regulación de los flujos migratorios.

¹ Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia.

1. El contexto del Acuerdo

Como lo ha señalado David Roll, la migración temporal y circular de latinoamericanos a España, sólo ha sido reconocida como una opción de tipo laboral recientemente. Particularmente, ha sido así por las dificultades que representaba la ubicación geográfica para estimular una salida de este tipo; pero además, porque con frecuencia los migrantes contratados a través de acuerdos de contingentes, devenían en migrantes indocumentados al prolongar su estancia en la sociedad de destino, pasando a engrosar las filas de los inmigrantes típicos (Roll, 2010: 205). Del mismo modo, este tipo de migración sólo era considerada para casos excepcionales circunscritos a ocupaciones de ejecutivos, técnicos, funcionarios de agencias internacionales y académicos, y sólo posteriormente, a la contratación de agricultores. Sin embargo, un importante cambio registrado a este nivel muestra que existen variadas formas de migración temporal y circular de colombianos hacia España, en otras ocupaciones productivas como hostelería, restauración, pesca, salvamento y transporte de pasajeros (Roll, 2010: 208-209).

Sin duda, este giro ha sido potenciado a partir de mayo de 2001 cuando los gobiernos de España y Colombia suscribieron un acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Este acuerdo bilateral se inscribe en el modelo de migración laboral, temporal y circular (MLTC) y en tal sentido podría afirmarse que intenta responder a tres necesidades fundamentales: los requerimientos de mano de obra en la sociedad de destino; la provisión de condiciones adecuadas de estancia y acomodación de los trabajadores contratados, reduciendo de paso la conflictividad en las sociedades de destino a causa de la presencia de migrantes laborales y, la disposición para llevar a cabo acciones de desarrollo en el país de origen implicando a los propios trabajadores migrantes. Así entonces, este tipo de contratación, concebida como una forma eficiente, barata y útil de gestionar los flujos migratorios, no implica además, un gasto social importante por parte del gobierno receptor y, al contrario, contribuye a la política europea de filtrar y controlar la migración.

Control al crecimiento sostenido de las diásporas

Las cifras de los flujos migratorios latinoamericanos revelan que después de 1999 se presentó una verdadera diáspora hacia España. En este incremento de la migración, el

flujo procedente de Ecuador es el más importante, con un promedio anual de 51 mil personas durante el periodo 1998-2004. Le sigue Colombia, con un promedio anual de 26 mil personas, aunque con una cifra igual a 70 mil en el año 2001 (CÁRDENAS, 2006: 11).

En el periodo 2000-2005, se produce una masificación de la migración colombiana hacia España. Este incremento es explicado, entre otras cosas, por la crisis que se desata a partir de la convergencia de la agudización del conflicto interno colombiano durante el período 1999-2001 y la recesión económica que vive Colombia desde el inicio de la década de 1990 (CRUZ ZUÑIGA, 2008: 75). Al respecto, Guarnizo subraya que además del deterioro económico, Colombia enfrentó un deterioro en su situación política, social y militar derivada de la generalización de las distintas formas que adopta la violencia, y a su presencia en todo el territorio nacional; situación que contribuyó a generar un ambiente de inseguridad e incertidumbre, proyectando la emigración como una salida viable (GUARNIZO, 2006: 86).

En efecto, una tipología de los flujos migratorios colombianos revela que una tercera oleada migratoria, en el lapso 1996-2006, que alcanzó la cifra de 2.1 millones de personas, de acuerdo con cifras del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, se vio favorecida por el deterioro de las condiciones económicas y de seguridad interna del país. Para este momento se da un predominio de la movilidad de sectores de clase media y alta y una diversificación de los destinos, donde España comienza a perfilarse como uno de los más importantes (Zúñiga, et. al. 2008: 63).

Este crecimiento sostenido de la migración colombiana a España, coincide con un debate en ese país por el crecimiento de la inmigración indocumentada y la tendencia a adoptar medidas orientadas a su control, en el marco de la política europea. Un hecho que detona inicialmente la preocupación del gobierno español por la migración irregular, es la muerte de 12 inmigrantes ecuatorianos que viajaban hacinados en una furgoneta, la cual fue arrollada en un paso a nivel sin barreras, por un tren de cercanías en la Comunidad Autónoma de Murcia el 3 de enero de 2001 (El País, 04-01-2001).² Este hecho, deviene en antecedente relevante para la adopción de las medidas migratorias subsiguientes:

² Véase: El País, 4 de enero de del 2001, http://www.elpais.com/articulo/espana/Mueren/paso/nivel/inmigrantes/viajaban/hacinados/furgoneta/Murcia/elpepiesp/20010104elpepinac_1/Tes consultado 28 de julio 2011

Aquel accidente puso de manifiesto la existencia de una bolsa muy importante de ciudadanos ecuatorianos (y de otras nacionalidades) en situación irregular que sufrían situaciones de sobreexplotación tanto en el trabajo como en las condiciones de vida. Fue un auténtico aldabonazo ante la opinión pública española. (CACHÓN, 2004: 44).

Luego de este accidente en Murcia, algunos actores se pronunciaron sobre la difícil situación que afrontaban los inmigrantes indocumentados. La Federación de Cooperativas Agrarias de Murcia y los sindicatos Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC OO) exigieron al Gobierno realizar un esfuerzo para regularizar a los casi 20.000 extranjeros (la mayoría de ellos ecuatorianos) que vivían de forma clandestina en la provincia; a la par empresarios y sindicatos expresaron que esta tragedia no puede ocultar las condiciones de los inmigrantes sin permisos, obligados a trabajar a destajo para satisfacer la voracidad de las mafias (El País, 06-01-2001)³.

Con este accidente se detona el debate público sobre el fenómeno migratorio en España, y la búsqueda de soluciones por parte del gobierno español a la situación de vulnerabilidad que enfrentaban los inmigrantes indocumentados y la consecuente sobreexplotación a la que eran sometidos, especialmente en el caso del colectivo ecuatoriano. Así, se inicia un proceso de negociaciones para firmar acuerdos bilaterales sobre regulación de flujos migratorios laborales, especialmente con Ecuador.

La prioridad de una negociación que regulara el flujo migratorio laboral entre España y Ecuador, dio origen a pronunciamientos por parte de inmigrantes colombianos, quienes afirmaron sentirse desamparados por el Gobierno y la Embajada de Colombia, de quienes demandaban atención, específicamente a través del requerimiento de la firma de un acuerdo entre Bogotá y Madrid, que permitiera regularizar la situación de los colombianos indocumentados (El Tiempo, 05-02-2001).⁴ Así, los acuerdos bilaterales laborales, en ese momento del debate, no fueron más que la respuesta gubernamental a la sobreexplotación de la migración indocumentada y a la encrucijada española, en cuanto a la necesidad de mano de obra y la dificultad de su contratación por las restricciones migratorias emanadas de la Unión Europea.

³ Véase: El País, 6 de enero del 2001, http://www.elpais.com/articulo/espana/empresarios/exigen/Gobierno/regularice/indocumentados/elpepiesp/20010106elpepinac_5/Tes consultado 28 de julio 2011

⁴ Véase: El Tiempo, 5 de febrero de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-656777> consultado 28 de julio de 2011

En este sentido, y como lo señalan Ana López y Ruth Ferrero “este tipo de acuerdos surgen con la voluntad de regular de forma ordenada las migraciones y suponen la transformación del mercado de trabajo en uno de los factores más influyentes en la gestión de la política migratoria” (López y Ferrero, 2008: 119)⁵.

El debate por la nueva Ley de Extranjería

A pesar del impacto generado por el accidente en Murcia donde mueren 12 ecuatorianos, con el que se puso en evidencian las difíciles condiciones de los inmigrantes indocumentados en España, en enero de 2001, el Parlamento español aprobó una Ley de Extranjería, con la mayoría absoluta del Partido Popular, donde se establece la inmediata expulsión de los inmigrantes indocumentados y les prohíbe ejercer el derecho a formar asociaciones, afiliarse a sindicatos y organizar manifestaciones públicas, entre otras cuestiones. Por su parte, el Partido Socialista (PSOE), los sindicatos y las ONG expresaron firmes críticas a la adopción de esta ley.

Uno de los sectores que cuestiona las implicaciones de la ley es el de los propietarios de cultivos, quienes aseguran, que sólo los “sin papeles” recogen las cosechas, mostrando la necesidad de mano de obra inmigrante por cuanto los españoles se niegan a realizar esta actividad. En contraste con la defensa de la necesidad de la mano de obra inmigrante, un sondeo de opinión realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), mostró que casi la mitad de los españoles confiesa tener poca tolerancia con los extranjeros. (El Tiempo, 05-02-2001)⁶

Desde otra perspectiva, el secretario general del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Gabriel Cisneros, apoyó la nueva ley, sosteniendo que son las “políticas laxas”, como la anterior ley y no las “políticas disuasorias”, como la recién aprobada, las que

⁵⁵ “Las políticas de control de flujos “han sido moldeadas en las últimas décadas también por la percepción de la inmigración como un recurso económico, que ha tenido un especial impacto en el diseño de programas de reclutamiento de trabajadores de alta cualificación y de inversores”. López Sala, Ana María, 2005: 33.

⁶ Véase: El Tiempo, 5 de febrero de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-656777> consultado 28 de julio de 2011

fomentan la inmigración irregular (El País, 06-01-2001),⁷ mientras, la Ejecutiva Federal del PSOE presenta un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley y promueve una iniciativa parlamentaria que introduzca reformas en la norma y obligue el debate, puesto que son varios los artículos que afectan derechos fundamentales de los inmigrantes (El País, 19-03-2001)⁸.

Otros actores que rebaten la nueva Ley, son los afectados directamente por ella, los inmigrantes, quienes se movilizaron y protestaron públicamente señalando el carácter restrictivo de la medida. En el caso de los migrantes colombianos, algunos en Murcia optaron por tomarse una iglesia como forma de protesta. Igualmente en Barcelona y otras localidades de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la presencia de colombianos rechazando la nueva ley fue notable (El Tiempo, 06-02-2001)⁹

La presencia de los inmigrantes “sin papeles” en los trabajos que se niegan a hacer los españoles, en contraste, con el establecimiento de una ley restrictiva de la inmigración indocumentada que los expulsa y les anula ciertos derechos, y la poca tolerancia de los españoles con la inmigración según lo indicó el sondeo de opinión mencionado, son elementos que evidencian la existencia de un contexto bastante complejo y contradictorio en el análisis de la cuestión migratoria. La Ley de Extranjería no consideró todas las dimensiones del fenómeno migratorio, y en tal sentido, enfrentó serios cuestionamientos sobre su capacidad política para llevar a efecto una solución eficaz a los desafíos presentados por el crecimiento de la migración. Particularmente el hecho de que se ampare en un artículo de carácter excepcional, para resolver asuntos de la inmigración indocumentada, generó serios interrogantes sobre su eficacia y viabilidad.

Por su parte, el gobierno colombiano, a través de su Embajador en Madrid, Carlos Julio Ardila, inicia un diálogo con el gobierno español, orientado a la negociación de un Acuerdo que permita la migración legal de colombianos para trabajar de forma temporal y

⁷ Véase, 6 de enero de 2001, http://www.elpais.com/articulo/espana/PP/asegura/nueva/Ley/Extranjeria/disuadira/inmigracion/ilegal/elpepiesp/20010106elpepinac_3/Tes consultado 28 de julio de 2011

⁸ Véase: El País, 19 de marzo de 2001, http://www.elpais.com/articulo/espana/PSOE/recurrira/Tribunal/Constitucional/Ley/Extranjeria/elpepuesp/20010319elpepunac_2/Tes consultado 28 de julio de 2011

⁹ Véase: El Tiempo, 6 de febrero de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-658569> consultado 28 de julio de 2011.

permanente (El Tiempo, 24-01-2001).¹⁰ . En medio del debate político suscitado por la nueva Ley de Extranjería, en relación con la inmigración indocumentada y los derechos de los inmigrantes, el Embajador de Colombia anunció la posibilidad de la firma de un Acuerdo sobre flujos migratorios laborales. El interés del gobierno colombiano por la negociación del Acuerdo en un contexto como este, revelaba la intención de adoptar conjuntamente una medida de contingencia para controlar y filtrar la migración.

Un nuevo panorama de concertación entre España y Colombia

Tras la adopción de la nueva ley de extranjería, se realizó una intensa y constante presión social y política, que situó en el debate público español la necesidad de mano de obra extranjera y, en los países de origen, las difíciles circunstancias que afrontan sus migrantes, lo cual ocasionó gran preocupación por el flujo migratorio en los países de origen y destino. De esta forma se movilizaron ambos países para la negociación de condiciones más favorables para atender sus respectivas necesidades. Así, el 7 de febrero de 2001 el Secretario de Estado español para la Extranjería y la Inmigración Enrique Fernández-Miranda, anunció el interés de negociar un Acuerdo sobre flujos migratorios entre España y Colombia, al terminar un encuentro en Madrid con el Ministro de Trabajo, Angelino Garzón (El Tiempo, 07-02-2001)¹¹.

El contexto, en el que surge formalmente el anuncio de la negociación del Acuerdo entre España y Colombia, evidencia la presión de diferentes actores desde ámbitos muy diversos, quienes se pronuncian sobre la ley de extranjería y en contra de los controles cada vez más restrictivos de la migración en España. Esta presión social y política que se generó en el contexto español llevó a Colombia a cuestionarse por primera vez, sobre la situación de sus inmigrantes en España. En efecto, la historia de la migración colombiana, muestra una persistente falta de interés por la cuestión migratoria y sus implicaciones sobre la población emigrante:

Durante muchos años el vínculo del Estado colombiano con sus connacionales en el exterior fue pasivo pues mostraba tan sólo algunos esfuerzos aislados. Los

¹⁰ Véase: El Tiempo, 24 de enero de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-631619> consultado 28 de julio de 2011

¹¹ Véase: El Tiempo, 7 de febrero de 2001 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-642008> Consultado 28 de julio de 2011

gobiernos habían planteado programas *ad hoc* a la población altamente calificada, pero para el resto de los connacionales solamente se enunciaban mensajes patrióticos motivando su regreso. Tan sólo a principios de los años noventa se plantearon algunos lineamientos orientados a proteger a la población que emigraba al exterior. (ARDILA, 2009: 117)

La postura pasiva del Estado colombiano frente a los migrantes en España se modifica tras la presión del contexto crítico que vive el país receptor del flujo colombiano. El acuerdo del 9 de febrero de 2001, entre ambos gobiernos, refleja este cambio. El acuerdo otorga protección social a los ciudadanos de los dos países, en el sentido de reconocer el tiempo cotizado al Seguro Social por los colombianos radicados en España para efectos de su pensión de jubilación, y en el mismo sentido, se reconoce este beneficio a los españoles residentes en Colombia.

Esta tendencia gubernamental a iniciar diálogos que conduzcan a una negociación que favorezca las condiciones del flujo migratorio colombiano, contrasta con la adopción de medidas como la exigencia del visado para ingresar a España, a partir de marzo de 2001. En este panorama de posibilidades y dificultades se inician los programas de trabajadores temporales, los cuales aparecen como una opción para gestionar la migración de manera ordenada. Así, la salida y la entrada de los flujos migratorios devienen en acciones atractivas para los gobiernos por los mutuos beneficios que la medida comporta:

En las sociedades de origen aparecen como un mecanismo para conseguir divisas, conocimiento técnico y mejorar los intercambios comerciales sin perder a los sectores más cualificados y con más iniciativa de su población. Las sociedades receptoras pueden cubrir sus necesidades laborales sin hacer frente a los gastos que generaría el establecimiento definitivo. Por su parte, los propios migrantes pueden acceder al mercado de trabajo de los países más ricos, pero mantener sus relaciones familiares y su estilo de vida a través de una movilidad laboral de ida y vuelta. (FERRERO et al. 2009: 123)

Cuando los flujos migratorios laborales resuelven las necesidades respectivas de los países emisores y receptores de migrantes, puede afirmarse que se cumple con las condiciones de deseabilidad de la migración:

De ser un fenómeno potencialmente negativo o amenazante, pasó a ser “positivo” siempre y cuando se gestionasen los flujos con eficacia. De fomentar fundamentalmente el control de las fronteras exteriores, con poco protagonismo de la integración de los inmigrantes ya asentados, se apostó por una ida de gestión de los flujos consistente en seleccionarlos por origen, cometidos y tiempos, de manera que fuesen funcionales al mercado de trabajo europeo (MEDINA MARTÍN, 2009: 67)

En consecuencia, además de las condiciones contextuales que hicieron presión para el establecimiento de un acuerdo entre España y Colombia, existe un asunto de trasfondo, de carácter estratégico para los gobiernos: las características laboral y temporal que determinan el acuerdo. Estas características suponen múltiples ventajas para los gobiernos. Se ha señalado, por ejemplo, que el renovado interés en los programas de trabajadores migrantes temporeros, se debe a varios factores, primero, permiten una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, segundo, producen menos oposición en la opinión pública, y además, aparecen, adicionalmente, como “una solución para contener la inmigración irregular. La existencia de canales regulados de acceso de trabajadores a los países receptores puede disminuir tanto la entrada no autorizada como la irregularidad sobrevenida.” (FERRERO et al. 2009: 122)

Sin embargo, pese al interés que reviste para los gobiernos la firma de acuerdos bilaterales laborales, por los mutuos beneficios obtenidos, ello no significa que las problemáticas relacionadas con el fenómeno migratorio, desaparezcan. A pesar que los acuerdos determinen ciertas obligaciones relacionadas con plazos, restricciones y retorno al país de origen, la complejidad de la migración es tal, que ellos no aseguran la atención de todas las dimensiones implicadas.

2. La firma del Acuerdo¹²

Después de todas las discusiones generadas por la exigencia de visado para los colombianos, y las múltiples discusiones respecto a las posibilidades que abriría un acuerdo entre España y Colombia, el 10 de mayo de 2001 se anuncia la firma del acuerdo bilateral que regula y ordena los flujos migratorios laborales entre ambos países. Estas

¹² En esta parte se consideran los resultados del trabajo “El escenario migratorio colombiano a partir del acuerdo entre España y Colombia relativo a la ordenación y regulación de flujos migratorios laborales” (2011) de Sandra Milena Londoño.

negociaciones estuvieron encabezadas por el Secretario de Estado para la Extranjería y la Inmigración de España, Enrique Fernández-Miranda, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Guillermo Fernández de Soto (El País, 10-05-2001).¹³

La presión social y política en España, a partir de la confrontación de su necesitada mano de obra extranjera frente al establecimiento de las medidas restrictivas en materia migratoria, hicieron parte del contexto favorable para el establecimiento de un acuerdo con Colombia, en atención al creciente flujo migratorio de este país. En 2001, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística “los colombianos representaban la tercer nacionalidad mayoritaria de extranjeros con una población que alcanzaba la cifra de 160.096 personas (10.2% del total de extranjeros)” (CRUZ ZUÑIGA, 2008: 77), además de ello, los nexos históricos y culturales compartidos, que permiten facilitar la adaptación para los colombianos en España, también jugaron como elementos importantes para que ambos gobiernos negociaran condiciones más favorables a sus necesidades y expectativas. En este contexto, los dos gobiernos proyectaron la instauración de esta medida de ordenación y regulación de los flujos migratorios laborales como un mecanismo de resolución de la creciente polarización de la opinión pública.

Del mismo modo, España enfrenta así el papel asignado en Europa en materia de adopción de medidas migratorias más severas, al tiempo que atiende la demanda de mano de obra extranjera. Los acuerdos bilaterales laborales emergieron entonces como una salida a esta doble situación. Como lo señala Lorenzo Cachó, la firma del Acuerdo se realiza en una fase convulsa de la inmigración, de la situación de los inmigrantes y de la definición de las políticas de extranjería e inmigración. En el año 2000 “se entra en una fase nueva del proceso de constitución de la “España inmigrante” y los acuerdos se plantean precisamente en ese momento en que hay que responder políticamente a los desafíos de un sistema migratorio cuyos cauces legales se ven desbordados por las llegadas de inmigrantes que responden a una llamada desde el mercado de trabajo en España. Los acuerdos se conciben como una de las piezas de lo que algunos responsables políticos dan en llamar “una cultura de la inmigración legal”. (CACHÓN, 2004: 46)

¹³ Véase: El País, 10 de mayo de 2001, http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/Colombia/llegan/acuerdo/ordenar/flujos/migratorios/elpepuesp/20010510elpepunac_1/Tes consultado 28 de julio de 2011

En cuanto a Colombia, la búsqueda de canales de comunicación con España fue el resultado de la creciente presión de los migrantes colombianos y otros sectores de opinión pública en el contexto español. Fueron las reglas de juego que afrontaban los migrantes colombianos en España, lo que causó la intervención del gobierno de Colombia. El debate a partir de los diferentes pronunciamientos críticos frente al tratamiento del gobierno español al fenómeno, detonó la preocupación por el deterioro de las condiciones de los inmigrantes colombianos.

No obstante, al no considerar la migración indocumentada son diversas las preguntas y vacíos que deja la adopción del acuerdo migratorio laboral entre España y Colombia.

Ello dio lugar a un intenso y crítico debate sobre la migración indocumentada colombiana residente en España, con respecto al Acuerdo y la Ley de Extranjería que ordenaba la expulsión de los inmigrantes sin papeles. El ministro de Interior de España, Mariano Rajoy, en atención al número de colombianos en situación irregular, anunció que el numeroso colectivo no sería expulsado de momento, tal como lo establece la Ley de Extranjería; en su lugar y en virtud del artículo 31 de la ley, se concederán permisos temporales de residencia, siempre y cuando lo justifiquen razones humanitarias; sin embargo, subrayó que eso no significaba que todo el que llegue recibirá una autorización para quedarse (El Tiempo, 22-05-2001)¹⁴. Nuevamente se acude a medidas provisionales para solucionar un problema de fondo, como el que representa la presencia de inmigrantes en situación irregular. Estos vacíos normativos cuestionan el futuro del Acuerdo y la capacidad de los gobiernos para atender de manera eficaz la cuestión migratoria.

3. El contenido y desarrollo del Acuerdo

El Acuerdo pretende garantizar el goce efectivo de los derechos de los trabajadores colombianos que lleguen a España, en virtud de la normativa internacional que acogen los dos Estados. Subyace a esta intención el reconocimiento de la cuestión migratoria como fenómeno social que puede favorecer el desarrollo económico y social de las dos naciones (GARCÍA GONZÁLEZ, 2006: 9).

En términos generales, el contenido del Acuerdo está referido a asuntos como la comunicación de ofertas de empleo, las entidades competentes y el proceso de la oferta

¹⁴ Véase: El Tiempo, 22 de mayo de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-507665> consultado 28 de julio de 2011

laboral española para los colombianos. La valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de trabajadores migrantes, estableciendo la forma de preseleccionar los trabajadores migrantes y definiendo las autoridades encargadas de ello. Los derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes; las disposiciones especiales sobre trabajadores de temporada. El papel de las partes contratantes en los programas de retorno voluntario de los trabajadores migrantes. Las disposiciones en materia de coordinación del Acuerdo y las autoridades competentes y sus responsabilidades en cuanto al flujo migratorio. El Acuerdo incluye la cooperación como instrumento facilitador y constituye un Comité Mixto de Coordinación encargado de ejecutar el Acuerdo y resolver las dificultades operativas que surjan de su aplicación, y contempla las formas de suspender parcial o completamente el Acuerdo.¹⁵

Respecto a las funciones de Colombia, el Acuerdo fija que dentro del ámbito de su competencia, debe garantizar el trabajo de selección, contribuir a los procesos de formación de los trabajadores seleccionados y asegurar el viaje de éstos a España en los plazos fijados. Por su parte, España está encargada de dotar a los trabajadores migrantes de los permisos correspondientes para su permanencia y trabajo.

El Acuerdo establece como principal actor mediador del flujo migratorio colombiano dirigido a España el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual, ofrece a los colombianos a través de sus Centros de oficinas del Servicio Público de Empleo, la información y orientación para las entrevistas y pruebas técnicas que realizan los empresarios españoles. Este proceso involucra diferentes actores y acciones, las cuales pueden sintetizarse así:

-Las autoridades españolas reportan por medio de la Embajada de España en Bogotá, el número y las características de las necesidades de mano de obra cualificada y no cualificada, a las autoridades correspondientes en Colombia.

-Una vez recibida la oferta, el SENA o la entidad que haga sus veces, publica la convocatoria a los colombianos, e informa a través de la embajada de España en Bogotá, a las autoridades españolas las posibilidades de satisfacer la demanda de trabajo mediante trabajadores colombianos que deseen trasladarse a España. Esta oferta de empleo debe contar con al menos: a) El sector y la zona geográfica de actividad, b) El número de

¹⁵ Véase: Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Madrid, Mayo de 2001. (Documento electrónico disponible en: <http://noticias.juridicas.com>)

trabajadores a contratar, c) La fecha límite para su selección, d) La duración del trabajo, e) Las informaciones generales sobre condiciones de trabajo, actividad u oficio a desarrollar, salarios, alojamiento y retribución en especie, f) Las fechas en que los trabajadores seleccionados deberán llegar a su lugar de trabajo en España, g) información sobre la cobertura de los gastos de desplazamiento del trabajador, entre los que se incluye el billete aéreo y demás gastos por trámites administrativos.

-La preselección de candidatos la lleva a cabo las autoridades españolas permitiéndole participar al empleador o su representante, tomando como base, entre otros, la información suministrada por el SENA, o la entidad que haga sus veces.

-Los trabajadores seleccionados, previa la realización de un examen médico, firman el contrato, cuyas cláusulas deben adecuarse a la legislación laboral española. La firma del contrato se realizará, por regla general, en un plazo no superior a treinta días y, así mismo, los trabajadores recibirán la documentación de viaje, previa petición de la misma, y se entregará una copia del contrato de trabajo a las autoridades colombianas.

-Por último, las solicitudes de los visados de estancia o residencia serán tramitadas con carácter de urgencia por la Oficina Consular española competente. En el visado, estampado en el pasaporte, se hará constar su tipo, finalidad y la duración de la permanencia en España que se autoriza.¹⁶

Estas disposiciones indican, precisamente, el interés de los gobiernos por regular el tipo de migración laboral y lo estratégico del asunto. Incluso diversos actores señalan que los acuerdos para regular y ordenar la migración laboral son la respuesta a las dificultades que presenta el fenómeno para los estados receptores y emisores, resaltando la oportunidad de cooperación que estos ofrecen,

El objetivo de los acuerdos bilaterales ha sido la regulación de forma ordenada y coherente de los flujos migratorios laborales, el impulso de la cooperación, así como la prevención de la inmigración irregular y de la explotación laboral de los trabajadores. Los acuerdos regulan los procedimientos, normas y principios para la contratación de trabajadores incluyendo la preselección, la selección y la formación en el país de origen, además de prever la coordinación de programas de apoyo al retorno voluntario (FERRERO et al. 2009: 127).

¹⁶ Véase: Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales. Madrid, Mayo de 2001. (Documento electrónico disponible en: <http://noticias.juridicas.com>)

Sin embargo, desde otra perspectiva, se señala que las supuestas oportunidades y ventajas de la cooperación al desarrollo, no son tan claras:

En cuanto a la evolución normativa, se afirma que la política de contingentes tampoco ha sido favorable al objetivo integrado, dado su carácter restrictivo en materia de derechos a los inmigrantes y la gran preocupación de la administración pública por el control de flujos migratorios y no así por la integración de estos ni por la cooperación al desarrollo con los países de origen (Charro y Benlloch, 2002: 100; BEDOYA, 2009: 49)

Pese a ello, la cooperación al desarrollo sigue siendo un factor clave para sustentar la importancia de los acuerdos bilaterales en materia laboral, entre otras cosas, porque compromete la articulación de tres procesos de desarrollo: el de los países de origen, el de los países de destino y el del propio inmigrante. Así, intenta “transformar lo que en un principio es un simple proyecto empresarial de contratación en origen de mano de obra temporal, en un proyecto de codesarrollo. En definitiva, este proyecto transforma la necesidad del migrante en una oportunidad para el desarrollo” (ZAPATA BARRERO et al. 2009: 71), a lo cual no es ajeno el Acuerdo entre España y Colombia, sin soslayar las dificultades en la adopción de estrategias para atender las expectativas de codesarrollo.

Por otro lado, y en relación con el papel del SENA, que incluye en su labor, además de la preselección de los candidatos, la “capacitación y formación a precandidatos del Acuerdo, acerca de las normas, leyes, costumbres de España, condiciones de permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías” (SENA, 2005), éste ha sido blanco de diversas críticas. Lorenzo Cachón subraya que las organizaciones de inmigrantes en España y las organizaciones sindicales españolas señalan la opacidad de los procesos de preselección por parte de SENA. (CACHÓN, 2004: 59). Por su parte, la Asociación de América-España solidaria y cooperación AESCO, en la línea de trabajo de inmigración temporal circular, se refiere a los aspectos positivos y negativos de la labor del SENA:

Lo positivo es la capacidad de llamado que tiene el SENA, me parece muy importante la infraestructura que posee a nivel nacional que no la tiene ninguna institución, estamos hablando que está ubicado en una altísima cantidad de municipios a lo ancho y largo de la geografía nacional entonces eso le permite hacer uso de una infraestructura bastante grande que para otra institución sería

muy difícil mantener, entonces han habido inconvenientes bien sabidos dentro de los procesos de preselección, se ha sabido de actividades que requieren un poco más de transparencia (Entrevista a funcionario de AESCO)

Algunas entidades gubernamentales y no gubernamentales se han incluido con el paso del tiempo, en la implementación del Acuerdo entre España y Colombia, para facilitar el proceso y mejorar las condiciones de este; un ejemplo de ello es la Asociación Iberoamericana para la Cooperación, el Desarrollo y los Derechos Humanos (AICODE), la cual desde el 2004 junto al SENA, desarrolla cursos de información y formación a los trabajadores colombianos inscritos, preseleccionados y seleccionados para trabajar en España, contribuyendo a humanizar los procesos de migración laboral de los colombianos, de forma que éstos cuenten con mejores garantías de bienestar social en el país receptor.

Sin embargo, se ha cuestionado la eficacia de los cursos de información y formación; por un lado, funcionarios del SENA insisten en señalar que a todos los colombianos que se dirigen a trabajar en España se les sirve un taller sobre el país, su gobierno y su economía, además de precisar aspectos domésticos importantes para la vida cotidiana. Mientras los migrantes aseguran que no reciben este curso ni instrucciones adecuadas, y por tanto, sus expectativas económicas se ven frecuentemente frustradas al contrastar el ingreso percibido y los gastos generados por su manutención en España.

Estos señalamientos, sobre la realización o no de dichos talleres, ponen en cuestión los canales de comunicación entre los actores y la falta de precisión sobre el contrato y las condiciones de la convocatoria. Ahora bien, dejando de lado la discusión sobre el cumplimiento o no de los talleres, lo que se resalta es que la información no ha sido eficiente y no ha quedado clara para los migrantes colombianos, lo cual indiscutiblemente opaca la labor de las dos entidades, SENA y AICODE.

Otra de las disposiciones que establece el Acuerdo y no cuenta con información clara y concreta, es la instauración del Comité Mixto Binacional de Migración y sus respectivos representantes. A pesar que el 5 de diciembre de 2001, se publicó en la prensa colombiana, que todo quedó listo para que los colombianos accedan por nuevos y diversos puestos de trabajo en España, dada la instalación en Bogotá del Comité Mixto Binacional

de Migración Laboral, encargado de aplicar el convenio,¹⁷ la labor del Comité es incierta y la producción de su trabajo no se encuentra publicada, cuestionando seriamente la labor de los Estados y las entidades que se establecen a partir del Acuerdo.

Aunque, en algún punto de la información aparece dicho Comité como responsable de la evaluación del Acuerdo, no hay mayor claridad sobre esta y los resultados no han sido ubicados. La poca transparencia del proceso es señalada también por Lorenzo Cachón: “No existen memorias públicas que los recojan con regularidad y que den a conocer los resultados de los acuerdos y de los contingentes anuales y que permitan hacer su seguimiento y evaluación” (CACHÓN, 2004: 57). La importancia de este aspecto tiene que ver con el desarrollo mismo del acuerdo y su impacto, particularmente en cuanto al papel que debería cumplir el Comité Mixto Binacional de Migración Laboral. Su constitución no ha sido garantía de su presencia y accionar (ABENZA ROJO, 2003: 93).

4. Algunas consideraciones para la valoración del proceso

Sin pretender un análisis exhaustivo del acuerdo, su impacto en las sociedades de origen y destino y su potencial contribución a la regulación de los flujos migratorios, conviene señalar algunos aspectos que deberán ser objeto de tratamiento en otro momento de la indagación, favoreciendo de paso la contrastación del marco hipotético del estudio, a partir del trabajo de campo que se realice.

El Acuerdo en cifras

Las convocatorias laborales para los colombianos comenzaron en el 2002, ya que, en el 2001 el Gobierno español no aprobó ningún contingente de trabajadores, por estar en marcha un proceso de “documentación” por arraigo y una regularización de trabajadores extranjeros. El gobierno español aprueba el contingente para 2002 “con 10.884 para cubrir puestos de trabajo de carácter estable y 21.195 puestos de carácter temporal. Las ofertas que se presentan finalmente son 4.732 estables (de las que sólo se autorizan 3.373) y 19.668 temporales (de las que se autorizan 10.520)” (CACHÓN, 2004: 55).

¹⁷ Véase: El Tiempo, 5 de diciembre de 2001, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-706634> consultado 28 de julio de 2011.

Los primeros años de gestión del Acuerdo revelan que:

En el 2002 fueron admitidos en España 1.112 trabajadores colombianos, de ellos 565 correspondieron a ofertas de trabajo permanente y estable, y 547 a ofertas de carácter temporal. En el período del 1 de enero al 2 de Junio del 2003 se han admitido 242 trabajadores colombianos, de ellos 65 con trabajo de carácter estable y 167 con carácter temporal. (ABENZA ROJO, 2003: 93)

En aquellas ofertas de empleo, es destacable que se diversifique el tipo de labores a contratar y que los Estados ofrezcan su apoyo a estos, a tal punto se ha ampliado la oferta que se ha convocado a personal cualificado,

Hasta ahora el objetivo ha sido la contratación permanente, pero recientemente se ha considerado la posibilidad de establecer convenios con escuelas universitarias de enfermería, para fomentar la circularidad de la migración. Así se evidencia que la migración circular es posible también con mano de obra cualificada, aunque esto sea más la excepción que la regla. (ZAPATA BARRERO et al. 2009: 69)

Es relevante que los empresarios señalen el impacto positivo del modelo, por la cualificación de los candidatos colombianos. A modo de ilustración, Miguel Ángel García, gerente de recursos humanos de Vips, afirma que la motivación para contratar colombianos “es que trabajan incesantemente y poseen una estructura de empleo y formación muy avanzada, gracias al trabajo que realiza el SENA. Y es que la preparación ha sido un punto vital e inquebrantable en el convenio firmado.” (MARTÍNEZ, 2004: 21).

El Acuerdo establece un mínimo de plazas laborales para las convocatorias; funcionarios del SENA precisan que este mínimo está entre 10 a 15 trabajadores, es decir, que cuando son menos de 10 los puestos de trabajo ofertados no aplica el convenio. Los flujos mayores corresponden a labores de baja cualificación, en detrimento de las posibilidades de ofertas de alta cualificación. Esto ha generado un manejo paradójico del acuerdo por el alto perfil educativo de los colombianos que se presentan a las convocatorias del SENA para trabajar en España frente a una oferta de plazas de baja calificación. Esta situación pone en evidencia las asimetrías entre la oferta laboral y el perfil de los potenciales trabajadores, profundizando la precarización laboral. Pero además, esto ha llevado, en ocasiones, a convertir la convocatoria del SENA en un puente para ejercer otro tipo de

labores, dando pie a una permanencia de los trabajadores migrantes por fuera de los marcos institucionales previstos en el Acuerdo.

Por otro lado, a pesar que las cifras de las convocatorias en los primeros años de funcionamiento del Acuerdo eran altas, han decrecido con el tiempo, con lo que se puede afirmar que “tanto Colombia como Ecuador han visto disminuir el volumen de ofertas estables entre 2003 y 2002 y que sólo Colombia ha visto aumentar las ofertas de temporada en 2003. Ambos países han visto disminuir su parte proporcional en el contingente anual efectivo estable.” (CACHÓN, 2004: 57), y en los años siguientes se presencia una mayor disminución de las ofertas laborales para los colombianos. Este descenso en las convocatorias, está asociado posteriormente a la situación económica que sufre España a partir del 2008.

Ahora bien, no solo las ofertas de empleo disminuyen; también los migrantes deciden el retiro de las labores para las que fueron contratados inicialmente. William Mejía sostiene que “aunque las tasas de retorno de los temporeros contratados por Pagesos no han superado 6%, no ha ocurrido lo mismo con las del SENA, que alcanzaron 13.5% en 2005 y 10.5 en 2006, haciendo renunciar a la empresa que los demandaba a la contratación por ese medio” (MEJÍA OCHOA, 2008: 4)

La importancia de las cifras estará relacionada con otros factores de indagación. Por el momento, se advierte sobre la cantidades de colombianos que han migrado a laborar en España, por medio del Acuerdo. Funcionarios del SENA aseguran que las cifras del flujo migratorio colombiano en el marco del acuerdo son altas: de una preselección de 8.955 personas han sido seleccionadas 8.084 personas a marzo del 2009.

Otros aspectos para el balance

Existen distintas posturas respecto a los beneficios y/o inconvenientes del Acuerdo entre España y Colombia. Aspectos positivos como el avance en materia de política migratoria en su lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas, favoreciendo la migración legal (ABENZA ROJO, 2003: 94). Un impacto psico afectivo menos dramático para el migrante y su familia y el fomento de pequeños ahorros de manera rápida, al ser un proceso de menores costos, principalmente de viaje y acomodación (MEJÍA OCHOA, 2008: 6).

Así mismo, se destacan algunas ventajas para los países emisores y receptores de flujos migratorios, sin desestimar algunas críticas referidas a la limitación de derechos, el incremento en la vulnerabilidad y la exclusión cívica que suponen para los migrantes, las formas de clientelismo y mecanismos de distribución de privilegios que originan los procesos de selección de trabajadores, realizados por las autoridades del país emisor, la selección de trabajadoras mujeres con cargas familiares en origen, para impedir el asentamiento y la segmentación de las políticas de reclutamiento de trabajadores que, “propician la llegada y el establecimiento de los más cualificados, aquellos considerados más rentables para la economía y menos problemáticos en términos de reacción en la opinión pública, mientras se constriñe y se excluye a los trabajadores manuales, a excepción de los programas de temporeros.” (FERRERO et al. 2009:124).

Desde otra perspectiva, Cachón al referirse al Acuerdo entre España y Colombia, lo evalúa de oportuno y necesario, al establecer cauces para que los desplazamientos de trabajadores se produzcan de modo ordenado y legal, y con garantías para los trabajadores migrantes. Sin embargo, señala también que, su eficacia en términos cuantitativos es limitada, en este sentido afirma que, “las complejidades administrativas del sistema y la antelación con la que hay que hacer las ofertas; los retrasos burocráticos de los procedimientos; o las preferencias por países más próximos en el caso de los migrantes de temporada (a los que los empresarios deben pagar los desplazamientos) (CACHÓN, 2004: 88).

Son diversas las ventajas y condiciones del Acuerdo que mejoran el flujo de los trabajadores migrantes colombianos, tales como una oferta de empleo legal; el papel interviniente de las entidades públicas en el proceso; el acercamiento entre los estados respecto al tema migratorio; las disposiciones sobre codesarrollo, entre otros.

Así mismo, son diversas las limitaciones del Acuerdo; entre otras, la desatención de los inmigrantes indocumentados que no fueron considerados; la lentitud del proceso, la ineficacia en el respeto a los derechos laborales de los migrantes colombianos. La escasa intervención del gobierno colombiano en la preselección de los trabajadores migrantes, por cuanto el poder decisivo del SENA en los contratos ofrecidos por los empresarios españoles es limitado.

Es preciso indagar también sobre aspectos relacionados con las expectativas que en materia de cooperación al desarrollo presuponía la firma y adopción del Acuerdo; mucho más en el contexto de crisis actual. Igualmente, vale la pena indagar por los efectos del modelo de circularidad migratoria en relación con la posible precarización de los espacios laborales para los trabajadores. La flexibilidad laboral y la segmentación del mercado de trabajo son estrategias laborales que están generando un deterioro de la fuerza de trabajo y una profunda precarización que se traduce en baja calidad, caracterizada por la contratación temporal, la escasa protección y seguridad en el lugar de trabajo y la discriminación por razones de sexo, edad y lugar de origen. Confirma esta tendencia la feminización de los flujos migratorios, como una forma de segmentación del mercado de trabajo por género (Bedoya, 2011).

El examen realizado también evidencia que el perfil de los trabajadores contratados en origen corresponde a personas que en su mayoría tenían trabajos estables en Colombia, con estudios superiores o técnicos y con cierta experiencia laboral, que responden al efecto llamada de los empresarios españoles, en contraste con la migración más masiva de mano de obra no calificada y frecuentemente indocumentada, aspecto que es importante considerar y precisar su alcance.

Estudios como los de Bedoya (2011) subrayan aciertos y desaciertos de la aplicación del modelo de contingentes en el marco de la MLCT. La utilización adecuada del contingente y las medidas adoptadas para el control de la entrada a España, ha permitido legalizar la permanencia de muchos inmigrantes. Este instrumento de gestión de flujos migratorios está asociado al examen de la situación de empleo y al catálogo de difícil cobertura poniendo al servicio del empresariado la infraestructura del Estado para localizar y seleccionar trabajadores en origen, lo cual es materia de un análisis mayor.

Finalmente, es preciso avanzar en el análisis de algunos desaciertos señalados por estudios distintos: la distorsión en la implementación de la política al devenir en regularizaciones encubiertas de inmigrantes ya residentes en España; la falta de capacidad de la administración para determinar los puestos de trabajo demandados por el mercado nacional; la rigidez del sistema; falta de cultura empresarial para su utilización y la precariedad laboral de los puestos de trabajo ofrecidos.