

MIGRACIONES Y RELACIONES CON PAÍSES TERCEROS

España

Anna Terrón

CIDOB

documentos



Serie: Migraciones

Migraciones y relaciones con países terceros. España

© Anna Terrón

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-13.038-2004

ISSN: 1697-7734

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, julio de 2004

MIGRACIONES Y RELACIONES CON PAÍSES TERCEROS ESPAÑA

Anna Terrón*

con la asistencia de Gemma Pinyol (Fundació CIDOB)
y la colaboración de Aliou Diao y Sara Bayés (Fons Català de Cooperació al
Desenvolupament)

mayo de 2004

*Secretaria General del Patronat Català Pro-Europa

Este informe forma parte de una serie de informes nacionales preparados en el marco del proyecto “International migration and relations with third countries: European and US approaches”, llevado a cabo por el Migration Policy Group (MPG) con el apoyo de la German Marshall Fund de Estados Unidos y en colaboración con los participantes del European Migration Policy (EMD).

Se pueden consultar todos los informes en www.migpolgroup.com

Acuerdos bilaterales y política española de inmigración

España es un país reciente de inmigración, y por lo tanto también son nuevos la mayoría de los instrumentos relativos a la gestión del fenómeno inmigratorio. En este sentido, fue en el año 2000 —que justificadamente puede denominarse el “año de la inmigración” en España— cuando el Gobierno español reorganizó y creó la mayoría de estructuras administrativas que conforman la política de inmigración, a la vez que introdujo cambios significativos en la legislación de extranjería con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 y su posterior modificación por la Ley Orgánica 8/2000 y se llevaron a cabo cuatro procesos de regularización.

Además, esta reciente incorporación de España en el grupo de países destino de la inmigración también se refleja en las fechas en las que se han firmado la mayor parte de acuerdos bilaterales con países terceros en el marco de la gestión de la inmigración. Es a partir de los años noventa, y especialmente a partir de 2000, cuando el Gobierno español se plantea, como parte de una política inmigratoria efectiva, alcanzar acuerdos sobre la circulación de personas, la readmisión o la regulación de flujos migratorios. La mayoría de los acuerdos giran en torno a la gestión de los flujos migratorios laborales y al control de la inmigración irregular a través, principalmente, del establecimiento de convenios de readmisión.

La mayor parte de los *acuerdos de readmisión* se empezaron a firmar a finales de la década de los noventa. Su objetivo es establecer los mecanismos para garantizar que los inmigrantes en situación irregular que vayan a ser objeto de readmisión, sean efectivamente readmitidos en su país de origen o, en el caso de apátridas o nacionales de terceros países, en el país de tránsito a través del cual accedieron a territorio español.

Cuadro 1. Países con los que España tiene suscritos convenios bilaterales en materia de readmisión

País	Fecha de signatura
Argelia	31 de julio de 2002
Bulgaria	16 de diciembre de 1996
Eslovaquia	3 de marzo de 1999
Estonia	28 de junio de 1999
Francia	26 de noviembre de 2002 (a.r)
Guinea Bissau	7 de febrero de 2003
Italia	4 de noviembre de 1999
Letonia	30 de marzo de 1999
Lituania	18 de noviembre de 1998
Marruecos	17 de marzo de 1992
Mauritania	1 de julio de 2003
Nigeria	12 de noviembre de 2001
Polonia	21 de mayo de 2002
Portugal	15 de febrero de 1993
Rumania	29 de abril de 1996
Suiza	17 de noviembre de 2003

Fuente: Boletín Oficial del Estado (BOE). Ministerio de la Presidencia

Los convenios de readmisión han permitido al Gobierno español repatriar, entre los años 2001 y 2003, a más de 200.000 personas, la mayoría de nacionalidad marroquí y rumana.

Cuadro 2. Repatriaciones desde España

	2001	2002	2003
Bulgaria	n.d.	5.399	8.266
Ecuador	n.d.	5.558	6.476
Marruecos	n.d.	23.381	24.146
Rumania	n.d.	18.865	32.306
Total	45.544	74.467	92.679

Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración

Estas dos nacionalidades son mayoritarias en los flujos irregulares de la inmigración que accede a territorio español a través de las vías marítimas del estrecho de Gibraltar o de las Canarias (en el caso marroquí) o de la ruta terrestre de la frontera de La Jonquera (en el caso rumana).

no), pero no tienen una especial importancia numérica en la principal vía de acceso de la inmigración irregular en España, que es el aeropuerto de Madrid-Barajas. En este sentido, es especialmente interesante constatar que son los nacionales procedentes de países latinoamericanos –con los que España no tiene firmados convenios de readmisión propiamente– los que presentan mayores diferencias entre el número de permisos de residencia otorgados y el número de personas empadronadas. Esta diferencia, asumiendo algunos defectos de precisión del sistema del padrón, permite hacer una estimación del número de extranjeros por nacionalidad que se encuentran en situación de irregularidad administrativa. Ante las cifras, se aprecia cómo en la mayoría de colectivos latinoamericanos la proporción estimada de inmigrantes en situación de irregularidad administrativa es superior a la de los nacionales con permiso de residencia en vigor.

Cuadro 3. Inmigrantes con permiso de residencia y empadronados

	Con permiso de de residencia en vigor (a 31-12-2002)	Con inscripción en el padrón (a 01-01-2003)	Diferencia
Argentina	27.937	109.445	81.508
Bulgaria	15.495	52.838	37.343
China	45.815	51.228	5.413
Colombia	71.238	244.684	173.446
Cuba	24.226	38.332	14.106
Ecuador	115.301	390.297	274.996
Marruecos	282.432	378.979	96.547
Perú	39.013	55.915	16.902
Rep. Dominicana	32.412	44.290	11.878
Rumania	33.705	137.347	103.642
TOTAL	1.324.001	2.664.168	1.340.167

Fuentes: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración; Explotación estadística del Padrón a 1 de enero de 2003. Instituto Nacional de Estadística

En la actualidad, España tiene 16 acuerdos bilaterales suscritos en materia de readmisión, lo que refleja la opción del Gobierno español por

generalizar la práctica de la expulsión de los extranjeros en situación irregular, y por agilizar el retorno en frontera y las devoluciones. En este sentido, cabe señalar que la nueva Ley de Extranjería 14/2003 establece la obligación de las compañías de transporte (aéreas, marítimas y terrestres) de examinar la documentación e informar a las autoridades competentes sobre los pasajeros no nacionales del espacio Schengen. Se considera una infracción muy grave el incumplimiento de dicha medida y se contempla la posibilidad de multar –hasta con medio millón de euros– a quienes transporten pasajeros sin la correspondiente documentación requerida.

Las medidas establecidas para el control de la inmigración irregular que se aplican en España –como en otros países de la Unión Europea– permiten la devolución inmediata de las personas que intenten acceder de manera irregular al territorio español y que son detenidas en sus fronteras. Esto puede significar que, dada la inmediatez de la devolución, personas refugiadas que hayan usado vías de acceso irregulares puedan ser retornadas, rompiendo así con el principio de *non-refoulement* que consagra la Convención de Ginebra de 1951. En este sentido, además, el informe de la relatora especial sobre los derechos de los migrantes de Naciones Unidas en España recoge cierta preocupación ante la constatación que los cuerpos de seguridad encargados de aplicar la ley no siempre distinguen entre devolución y expulsión, y entre las diferentes garantías que regulan estos procedimientos. En la práctica, según el documento, se entiende que las devoluciones sólo se aplican a ciudadanos marroquíes, mientras que a los extranjeros irregulares de otras nacionalidades se les abre, generalmente, un expediente de expulsión aun habiendo condiciones para aplicar la devolución.

Por otro lado, España tiene también suscritos *convenios bilaterales de regulación de flujos migratorios* con varios países. En estos acuerdos –celebrados con República Dominicana, Ecuador, Rumania, Colombia, Polonia y Bulgaria– se regulan los flujos migratorios de carácter laboral, estableciéndose para ello tanto los mecanismos para la comunicación de

ofertas de empleo como la valoración de los requisitos de los demandantes. Además, los acuerdos garantizan los derechos laborales y sociales de los trabajadores extranjeros en España, y regulan específicamente el caso de los trabajadores de temporada.

Cuadro 4. Países con los que España ha celebrado acuerdos de regulación de flujos migratorios

Bulgaria	Sobre regulación de flujos migratorios	28-10-2003
Colombia	De regulación y ordenación de flujos migratorios laborales	21-05-2001
Ecuador	De regulación y ordenación de flujos migratorios	29-05-2001
Marruecos	Sobre mano de obra	25-07-2001
Polonia	Sobre regulación y ordenación de flujos migratorios	21-05-2002
República Dominicana	Sobre regulación y ordenación de flujos migratorios laborales	17-12-2001
Rumania	Sobre regulación y ordenación de flujos migratorios	23-01-2002

Fuente: Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración

Estos acuerdos son especialmente importantes con la nueva reforma legislativa de la Ley de Extranjería, ya que la Ley 14/2003 modifica el artículo 39.6 y establece que las ofertas de trabajo de temporada se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdo de regulación de flujos. El hecho que entre los años 2002 y 2003 España haya cerrado acuerdos con Polonia, Bulgaria y Rumania, permite apuntar una “preferencia difusa” por los trabajadores extranjeros de origen europeo, en detrimento de otros colectivos de nacionalidad extraeuropea.

En todos estos acuerdos se incluye, además, un apartado para regular y facilitar el retorno voluntario de los nacionales que hayan venido a trabajar a España. La excepción es el acuerdo sobre mano de obra firmado con Marruecos en julio de 2001, que no recoge la posibilidad de facilitar el retorno voluntario. Precisamente Marruecos sigue siendo un país de atención prioritaria en el ámbito de la política de inmigración española. Durante el año 2003, el Gobierno marroquí se ha comprometido a readmitir a aquellos inmigrantes irregulares –tanto marroquíes como

subsaharianos— en cuyos casos se pueda probar que han accedido a territorio español a través de Marruecos. Además, España tiene firmados con este país otros acuerdos, como el relativo a los trabajadores de temporada (septiembre del 1999) y el memorándum de menores que se rubricó en 2003.

En otro orden de cosas, en el año 2003 se ha llevado a cabo por primera vez en España un proyecto de retorno voluntario de la inmigración. Es un programa en el marco del acuerdo de cooperación entre la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Su objetivo es facilitar el retorno de los inmigrantes que no hayan podido incorporarse al mercado laboral español y que no dispongan de los recursos suficientes para retornar a sus países de origen. La OIM ha descrito este proyecto piloto como una iniciativa destinada a 150 candidatos que estén en situación de exclusión social, sean víctimas del tráfico ilegal de personas o deseen volver a su país de origen porque no han podido cumplir con su proyecto migratorio. La iniciativa cubre principalmente el transporte de los migrantes retornados a su lugar de residencia en el país de origen, aunque se contempla la posibilidad de proporcionar apoyo financiero adicional para la reintegración en aquellos casos en los que se considere oportuno.

Al contrario que otros países europeos que han intentado prestar especial atención a los trabajadores extranjeros altamente cualificados, el mercado laboral español ha preferido optar por trabajadores extranjeros que cubran ofertas laborales de baja cualificación. En este sentido, las ofertas de los contingentes demuestran que las regiones con sectores económicos con necesidad de mano de obra extensiva y baja cualificación apuestan por los trabajadores extranjeros. La opción por el contingente, por otro lado, ha significado preferir los contratos de trabajo en origen, dejando sin respuesta administrativa las demandas de trabajo de los inmigrantes ya residentes en España pero con una situación de irregularidad administrativa.

Cuadro 5. Ofertas de trabajo según contingente

Año de contingente	2002		2003		2004	
	Temporales	Estables	Temp.	Est.	Temp.	Est.
Construcción	3.061	3.506		1.846		2.227
Hostelería			1.406	1.927	1.327	1.928
Agricultura	15.929	821	11.183		17.428	
Transportes				1.168		1.134
Servicios		3.474		2.479		1.195
Total	21.195	10.884	13.672	10.575	20.070	10.908
<i>Total oferta</i>		32.079		24.247		30.978

Fuente: Boletín Oficial del Estado (BOE). Ministerio de la Presidencia

El papel de España en el marco de la Unión Europea

Todos estos elementos que el Gobierno español ha desarrollado a través de las relaciones bilaterales se complementan con la participación española en las iniciativas comunitarias. En el marco de la Unión Europea, el Gobierno español ha jugado, en los últimos años principalmente, un papel importante a la hora de hablar de regulación de flujos migratorios y especialmente del control de la inmigración irregular. En este sentido, España ha favorecido iniciativas como las destinadas a exigir visado a los nacionales de Ecuador y Colombia (dos de los colectivos con mayor presencia en España y con índices de crecimiento notables) que quieran acceder a territorio comunitario.

En esta misma línea, cabe destacar la agenda que estableció la última presidencia española de la Unión Europea. Fue poco antes de la Cumbre de Sevilla cuando el Gobierno español decidió incorporar en sus prioridades la “inmigración ilegal”, considerándola una amenaza para la Unión Europea. La presidencia española abordó, con este discurso “del miedo”, la creación –tal como se había acordado en Tampere– de una política europea de inmigración y asilo. En las conclusiones del Consejo de Sevilla, celebrado durante los días 21 y 22 de junio de 2002, los países miembros acordaron un programa de mínimos que incluía, entre otros, la elaboración de un programa de repatriaciones de inmigrantes en situación irregular y la ejecución de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de la UE.

Además, se señalaba la necesidad de integrar la política de inmigración y el control de flujos en las relaciones de la Unión Europea con países terceros. La mayoría de estas propuestas ya habían sido recogidas por el Tratado de Ámsterdam y habían sido incluidas en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, por lo que el Consejo de Sevilla no supuso un avance notable en la construcción de una política de inmigración europea. Además, la propuesta de la presidencia –finalmente matizada– de sancionar a los países terceros que no controlen los flujos irregulares y vincular estas sanciones con la cooperación al desarrollo, se alejaba de las conclusiones de Tampere, que seguían la lógica de la cogestión de flujos migratorios con los países de origen y de tránsito.

Por otro lado, el Parlamento Europeo rechazó, a principios de abril de 2004, la iniciativa española para la adopción de una directiva sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas. Esta iniciativa establece que los transportistas deberán informar a las autoridades pertinentes sobre las personas que vayan a ser transportadas en el momento de su embarque y, por otro lado, sobre los extranjeros que no hayan utilizado el billete de vuelta a su país o a un país tercero en la fecha prevista. El incumplimiento de estas obligaciones podría suponer sanciones económicas de hasta 5.000 euros o la inmovilización del medio de transporte entre otras.

En el marco de la cooperación con otros países europeos, los gobiernos español y francés fletaron, en marzo de 2003, un vuelo chárter para expulsar a más de 50 rumanos que se encontraban en situación irregular en ambos países. Además, en una reunión bilateral entre los ministros de Interior español e italiano en julio del mismo año, se decidió impulsar la creación de una policía de fronteras e intentar establecer la asignación de un fondo comunitario para agilizar las repatriaciones de inmigrantes en situación irregular. Por otro lado, España ha participado tanto en la operación Ulises de vigilancia marítima de fronteras en aras de controlar las redes de inmigración irregular, como en la constitución, en mayo de 2003 en Jerez, del denominado G-5, una iniciativa de Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido para impulsar un “modelo eficaz de seguridad europea”.

España y los instrumentos UE en el marco de los acuerdos de asociación euromediterráneos

Uno de los principales problemas de los acuerdos enmarcados en la Asociación Euromediterránea ha sido la poca participación de ésta en el diseño de políticas de la Unión Europea que afectan en gran medida las relaciones entre ambas riberas mediterráneas. En este contexto cabe incluir la política de inmigración europea que los estados miembros decidieron emprender en el Consejo Europeo de Tampere en 1999. En el marco de la Asociación Euromediterránea hay pocas referencias a los flujos migratorios –a pesar que se han incrementado los movimientos de población procedente de los países del sur mediterráneo hacia los países de la Unión Europea– aunque todos los acuerdos de asociación incluyen una cláusula que obliga a los países de origen a la readmisión de los inmigrantes que estén en situación irregular en el país destino.

Cuadro 6. Acuerdos de asociación euromediterráneos

País Mediterráneo Asociado	Firma del Acuerdo de Asociación	Entrada en vigor del Acuerdo de Asociación
Argelia	22-04-2002	Ratificación pendiente
Autoridad Palestina	24-02-1997	01-07-1997
Chipre	*	
Egipto	25-06-2001	Ratificación pendiente
Israel	20-11-1995	01-06-2000
Jordania	24-11-1997	01-05-2002
Líbano	17-06-2002	01-02-2003
Malta	*	
Marruecos	26-02-1996	01-03-2000
Siría	En negociación	
Túnez	17-07-1995	01-03-1998
Turquía	*	

Fuente: Euro-Mediterranean Partnership. Comisión europea

* Estos tres países disponen de los llamados Acuerdos de Asociación de primera generación. Chipre y Malta han ingresado en la Unión Europea en la ampliación de mayo de 2004. Desde el 1 de enero de 1996 está en vigor una Unión Aduanera entre Turquía y la Unión Europea. En diciembre de 1999 se reconoció a Turquía como país candidato para la adhesión a la UE, aunque aún no se han abierto negociaciones para ello.

Para subsanar las dificultades en el proceso de implementación de los acuerdos alcanzados en el marco de la Asociación Euromediterránea, España podría apostar por el nuevo mecanismo de cooperación que significa el Plan de Acción España-Marruecos. El Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración” elaboró antes del Consejo Europeo de Tampere diferentes planes de acción para determinados países de origen de los solicitantes de asilo y migrantes que viven en la Unión Europea. El Plan de Acción para Marruecos centraba su atención en la creación de un diálogo permanente entre la Unión Europea y Marruecos sobre el tema de la emigración en el marco de lo que dispone el Acuerdo de Asociación UE-Marruecos, prestando especial atención a la lucha contra los crecientes flujos de inmigración irregular procedentes del país magrebí. Para ello, el plan apuesta por establecer mecanismos para la difusión de los datos estadísticos y estrategias para combatir las redes de tráfico ilegal; prevé también favorecer la celebración de acuerdos de readmisión de nacionales marroquíes o de terceros países que hayan accedido al espacio comunitario a través de Marruecos así como iniciativas de cooperación al desarrollo económico que puedan contribuir a reducir la presión migratoria. Por otro lado, también se incluyen aspectos inscritos en la lógica de la política de inmigración europea, como la integración de los nacionales marroquíes que viven en la Unión Europea, la igualdad de trato, la reunificación familiar y el respeto a la diversidad de identidades culturales.

Esta sería una buena ocasión para que España se implicara mayormente en el proceso euromediterráneo. Es cierto que estos Planes de acción deben ser propuestos y elaborados por la Comisión Europea, pero en ocasiones puede ser conveniente cierto impulso político por parte de un Estado miembro que, como en el caso de España, tiene especiales relaciones históricas y de proximidad con los países destinatarios de los planes de acción. Tal como parece evidenciar la experiencia de Italia con Túnez, el Plan de Acción con Marruecos debería ser una prioridad especialmente para España, puesto que ambos comparten una larga historia y una importante frontera común. Las negociaciones con la Unión

Europea siguen su ritmo, pero Marruecos ha expresado varias veces su preocupación por la excesiva importancia que la iniciativa europea presta al tema de la seguridad dejando de lado otros aspectos. En este sentido, España podría trabajar para que el Plan de Acción incorporara de manera más visible programas de ayuda específica para las regiones de donde proceden los flujos de inmigración económica o iniciativas para mejorar las condiciones de vida del país de origen.

Al margen del impulso de la Conferencia de Barcelona de 1995 para crear la Asociación Euromediterránea, España no ha participado más activamente que los otros socios europeos en focalizar recursos comunitarios para esta iniciativa. Las dos presidencias españolas de la Unión Europea han demostrado una apuesta clara por el proceso euromediterráneo, pero con resultados claramente distintos. La primera presidencia española puso las bases iniciales del proceso euromediterráneo con la Declaración de Barcelona, y posteriormente España auspició otras iniciativas como el Diálogo 5+5 que impulsó junto con Francia en el año 1990 o el proyecto que lanzó poco después con Italia para crear una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. Por su parte, la última presidencia española de la Unión Europea mantuvo la apuesta española por el proceso euromediterráneo con la celebración de la Conferencia de Valencia, en la que España propuso la creación de un Banco Euromediterráneo en el seno del Banco Europeo de Inversiones, pero no demostró un especial interés en impulsar el Plan de Acción con Marruecos. Además, el deterioro de las relaciones bilaterales entre España y Marruecos y la apuesta por basar el tratamiento del fenómeno de la inmigración en el control de los flujos irregulares que supuso la Cumbre de Sevilla, no han favorecido las relaciones en el espacio mediterráneo.

En los últimos años, el Gobierno español no ha dedicado grandes esfuerzos en establecer con los países de origen unas relaciones que no se basen exclusivamente en reforzar el control de fronteras. Tal como se apuntó en el Consejo de Tampere, podría ser interesante apostar por relaciones basadas en la cogestión de los flujos y la política de codesarrollo.

Es decir, en complementar la política de Interior con la de Exteriores, incorporando además a las mismas elementos comerciales y de cooperación al desarrollo.

Migración y política de desarrollo

El codesarrollo significa la participación de los colectivos de inmigrantes en la cooperación al desarrollo con sus comunidades de origen. Se concibe esta implicación como una forma de visualización del inmigrante y de promoción de su capacidad de integración en las dinámicas sociales que impulsen la solidaridad internacional y la democracia participativa.

Integración de la inmigración en la política de cooperación al desarrollo

En el *ámbito estatal*, la Ley¹ y las normas que la desarrollan no hacen mención alguna al vínculo entre migraciones y desarrollo como uno de los ejes sectoriales de la cooperación española. Sin embargo, en el año 2003 se trató la cuestión del codesarrollo en algunas estrategias de cooperación, sin definir ni contextualizar el concepto:

– *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, Apartado Intervención en la Reforma de la Administración Pública*²: “tiene como objetivo garantizar a las personas el derecho a poder llevar una vida digna en sus países de origen (...) además se fomentará el estudio de formas de coordinación e intercambio de información entre la Política de Cooperación para el Desarrollo y la vertiente exterior de la Política de inmigración (codesarrollo).

1. Ley 23/1998, de 7 julio, de Cooperación Internacional para al Desarrollo (BOE. No. 162, 8 de julio 1998).
Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 (aprobado 24/11/2000)
Plan Anual de Cooperación Internacional (aprobado 16/01/04)
2. <http://www.aeci.es>

– *Estrategia de la Promoción de la Cooperación Española para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*: donde se recoge la idea que se deberán establecer vínculos entre la cooperación española y la migración, creando programas de codesarrollo para incentivar la participación de la mujer como agente de desarrollo para las sociedades de origen.

El concepto de codesarrollo (como eje de la cooperación al desarrollo) se analizó en profundidad en unas jornadas de reflexión organizadas por la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Sin embargo, los proyectos de desarrollo liderados por inmigrantes nunca han recibido el apoyo financiero de la AECI.

Plan GRECO (Ministerio del Interior)

La competencia de la política migratoria del Gobierno Central ha sido asumida en los últimos años por el Ministerio del Interior. Éste ha orientado todas las políticas, incluso las que tienen una vertiente exterior, desde una óptica de control y retorno. Si bien el marco del trabajo es la regulación de la inmigración desde la perspectiva de la política de cooperación al desarrollo existen programas, estrategias y actuaciones propias del codesarrollo en otros organismos y políticas. Esta situación nos lleva a extender el análisis al ámbito de las políticas sociales (como el Plan Interdepartamental de la Generalitat de Cataluña) o a las políticas de extranjería (Ministerio del Interior, Plan GRECO) para obtener una visión general sobre el codesarrollo.

El Plan GRECO³ (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Inmigración y Extranjería en España) del Ministerio del Interior está desglosado en diferentes líneas de actuación, una de las cuales es la cooperación (que no codesarrollo) y establece en sus conclusiones que *“la inversión para el desarrollo de los países de inmigración tiene que ser la pieza*

3. <http://www.mir.es/dgei/index.html>

clave del diseño global del Gobierno (...) en la que hemos de favorecer entre otras actuaciones el retorno de inmigrantes en sus países de origen. Su mejor formación profesional, después del trabajo desarrollado aquí, será un valor añadido a su propio bagaje que les permitirá contribuir al esfuerzo de desarrollo y crecimiento de sus propios países”. Según la profesora Consuelo Ramón Chornet esta definición, aunque recoge algunos principios del concepto de codesarrollo, se centra casi exclusivamente en promover, incentivar y facilitar el retorno de los inmigrantes ⁴.

El plan GRECO establece en su estrategia de acción 1.4 sobre el codesarrollo 5 tipos de actuación:

1. La formación de los inmigrantes para que puedan ser agentes de desarrollo a su regreso a su país de origen (Ministerio de Asuntos Sociales).
2. Ayuda a la reinserción de los inmigrantes en sus países de origen (Ministerio de Asuntos Sociales).
3. Ordenación del ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen (Ministerio del Interior).
4. Concesión de microcréditos en los países de origen para financiar actividades productivas (Ministerio de Asuntos Exteriores).
5. Asistencia técnica en las zonas de donde proceden los inmigrantes (AECI).

Diferentes actores sociales españoles han criticado este planteamiento porque conlleva la modificación del término codesarrollo. A título de ejemplo citaremos alguno de los argumentos empleados:

- La actuación es completamente centralista: ajena a la sociedad civil y a los propios inmigrantes. El papel de la sociedad civil y el rol de los ayuntamientos es casi nulo.
- La voluntad política de tratar el codesarrollo no se ha traducido en una previsión presupuestaria específica.

4. Ponencia de la Profesora Consuelo Ramón, el Codesarrollo y las políticas de migración, jornadas sobre codesarrollo e inmigración, organizadas por la OPE (25 y 26 de septiembre de 2003)

– En la práctica las 5 actuaciones anteriormente citadas no se han llevado a cabo.

En conclusión, ni la Ley de la Cooperación Española ni la legislación del Ministerio del Interior han creado una estrategia clara que pueda abordar la cuestión del codesarrollo. Es necesario un marco legislativo que articule el trabajo de los inmigrantes en el desarrollo de sus comunidades de origen en vez de promover una política casi exclusivamente de retorno. Este marco deberá establecerse en el contexto de la política de desarrollo, sobre la base de los principios de: solidaridad, gestión descentralizada y análisis de las causas que generan los flujos migratorios.

Por otro lado, en el *ámbito autonómico*, el vínculo entre migración y política de desarrollo aparece de manera desigual en las aportaciones normativas de las diferentes comunidades autónomas.

La Administración de la Generalitat de Catalunya⁵, en el Plan Interdepartamental de Inmigración, recoge propuestas relacionadas con el codesarrollo. De acuerdo con este Plan, Cataluña puede incidir en el desarrollo de los países de origen de las personas inmigrantes por medio de la cooperación al desarrollo y la sensibilización y la formación, entre otros mecanismos, con el fin de fomentar el conocimiento y la aproximación mutuos con las sociedades de origen. Desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo, el codesarrollo tiene que contribuir al desarrollo de los países destinatarios y ha de facilitar que en Cataluña se conozcan mucho mejor estos países y sus realidades. Pero, sobre todo, ha de impulsar la corresponsabilización de los donantes y los beneficiarios en los procesos de desarrollo. Por eso, la Generalitat debe incentivar especialmente las acciones de cooperación al desarrollo

5. Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo. DOGC núm. 3451, de 11 de enero de 2002. P. 454. Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2003-2006 de la Generalitat de Catalunya. DOGC núm. 3872 de 28/04/2003. Resolución 1699/VI, de 19 de febrero de 2003, sobre el Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2003-2006. Tram. 259-00001/06. (Pág. 8303)

que se basen en el codesarrollo y que impliquen la asociación con los agentes de los países beneficiarios, con una incidencia especial en las que promuevan el papel de las personas inmigrantes en Cataluña.

La norma con rango de ley extremeña⁶ que regula la cooperación al desarrollo no hace mención alguna al codesarrollo ni al vínculo entre el desarrollo/subdesarrollo y los movimientos migratorios, aunque en el Plan General si se introduce el concepto. Se hace hincapié en la necesidad de trabajar con nuevos conceptos que proceden de la experiencia práctica y se establece *“hemos de estudiar e incorporar nuevas propuestas como la generación de capacidades o el codesarrollo”*.

Tanto en la ley de cooperación de Castilla la Mancha⁷ como en el borrador de la ley autonómica de las Baleares⁸ se hace mención a la relación entre migración y desarrollo. En el borrador balear, además, se establece como sector prioritario de la cooperación al desarrollo el codesarrollo “por su valor estratégico en el contexto de las relaciones entre los países receptores y las sociedades de origen de la inmigración”.

En la Comunidad Valenciana⁹ no existe un marco normativo de la Cooperación al Desarrollo con rango de ley pero sí un borrador de Plan Director donde se recoge el codesarrollo como una prioridad de la cooperación al desarrollo de la esta comunidad. En dicho borrador se define el término “codesarrollo” como un concepto que vincula la inmigración con el desarrollo: existe una interdependencia entre las migraciones económicas y el desarrollo de los pueblos de origen.

6. Ley de Cooperación para el desarrollo. DOE No. 33 de 18 de marzo de 2003 (pag 4163), Ley 1/2003 de 27 de febrero de 2003. Borrador de Plan General de la Cooperación Extremeña al Desarrollo 2004-07. Secretaría Técnica de la Cooperación, Mérida, septiembre 2003. P. 16-17.
7. *Ley de Cooperación Internacional de Desarrollo* Ley 3/2003 de 12 de febrero de 2003 de Cooperación Internacional de Desarrollo, DOCM No. 82
8. Borrador: Propuesta de Anteproyecto de ley de Cooperación al Desarrollo, Consejería de Presidencia, Dirección General de Cooperación. www.caib.es.
9. Borrador Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007, punto 2.6.

Finalmente, la futura ley vasca¹⁰ reconoce como eje prioritario de la política de cooperación vasca a los *“pueblos y países que se correspondan con zonas de especial afluencia de personas inmigrantes en Euskadi”*. El Gobierno Vasco expresó en el año 2000 la voluntad de tratar las cuestiones de codesarrollo realizando un estudio coordinado por la Universidad del País vasco. Se articuló un proyecto de investigación que aglutinaba diferentes estrategias de colaboración para valorar la idoneidad de incorporar el mecanismo del codesarrollo en la política de cooperación vasca. El programa que se llevó a cabo fue una investigación para conocer y establecer los criterios del Gobierno vasco para la intervención en cooperación al desarrollo bajo el eje de la inmigración, y como resultado de esta tarea de investigación se implementaron tres proyectos de codesarrollo. Además, el Plan de Inmigración del País Vasco 2003-05 contempla el codesarrollo como una de las 11 áreas substantivas de actuación, entendida como un ámbito de proyección exterior *“el área de codesarrollo comprende directrices de cara a la acción cooperativa exterior de las instituciones vascas comprendiendo la participación directa de los propios colectivos de inmigrantes asentados en la Comunidad autónoma del País Vasco”*. El programa prevé cuatro líneas de actuación como son el desarrollo de las relaciones exteriores del Gobierno vasco como estrategia que facilite los procesos de ayuda al desarrollo y de acogida de personas inmigrantes en la comunidad autónoma del País Vasco; el desarrollo de formulas tendentes a la descentralización de iniciativas de ayuda al desarrollo: potenciando el papel de las administraciones, entidades y movimientos locales; la promoción de la participación directa de las personas extranjeras en proyectos de desarrollo en sus países de origen y la articulación de los procedimientos financieros para posibilitar las transferencias económicas de los inmigrantes a sus países de origen, así como la inversión de sus capitales en productos ligados al desarrollo de sus zonas de procedencia.

10. Borrador de texto articulado del anteproyecto de Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Por otro lado, no se hace mención al vínculo entre migraciones y desarrollo como eje sectorial de la cooperación al desarrollo en las leyes autonómicas de Andalucía¹¹; Aragón¹²; Galicia¹³; La Rioja¹⁴; Madrid¹⁵ y Navarra¹⁶.

Integración de la inmigración en proyectos y estrategias de codesarrollo

El rol de las autoridades locales: la experiencia del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament¹⁷

Antes de abordar este apartado deberíamos preguntarnos cuáles son las competencias, legislativas y administrativas de los entes locales con relación al fenómeno migratorio. La verdad es que no existe esta “supuesta” competencia, aunque la experiencia nos demuestra que son los entes locales quienes gestionan el día a día de la inmigración. Ante esta situación, esta necesidad, los entes locales, subregionales y los regionales (como analizaremos en un segundo momento) han elaborado diferentes estrategias en el campo de la integración (empleo, género, etc.): entre ellas, y posiblemente la más novedosa, la ejecución de proyectos de desarrollo.

El concepto de Migraciones y Desarrollo (codesarrollo) parte de la idea que el subdesarrollo y la pobreza constituyen factores importantes en las

11. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOJA, No. 251 pag 27.446 de 31 de diciembre de 2003. Ley 14/2003 de 22 de diciembre de 2003
12. Ley Relativa a la Cooperación para el Desarrollo. Ley 10/2000 de 27 de diciembre de 2000
13. Ley de Cooperación para el desarrollo. Diario Oficial de Galicia: No. 128, Xoves. P. 8830. Ley 3/2003 de 3 de julio de 2003
14. Ley de Cooperación para el Desarrollo. Boletín Oficial de La Rioja No. 3.105 Ley 4/2002, de 1 de julio, de 2002
15. Ley de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid. Ley 13/1999 de 29 de abril. Plan General de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (2001-04). Ley 13/1999 de 29 de abril.
16. Ley de Cooperación al Desarrollo. Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo de 2001.
17. Ver: www.confederacionfondos.org y www.fonscatala.org

causas de los flujos migratorios. A través del codesarrollo se promueven acciones de desarrollo en los países de origen de los inmigrantes con la implicación directa de éstos, por lo que el inmigrante se legitima como verdadero agente del desarrollo de su comunidad de origen. Las actividades y los proyectos que se ejecutan en las comunidades a través del codesarrollo tienen como objetivo fundamental mejorar las condiciones de vida de los habitantes de dichas comunidades y generar procesos autogestionados que proporcionen sostenibilidad social a las experiencias de cooperación.

El trabajo en el marco del proceso de codesarrollo del Fons Català se concreta en cuatro ejes de actuación. En primer lugar, *la identificación, diagnóstico y acompañamiento de las entidades*, que consiste en buscar las entidades de inmigrantes con voluntad de llevar a cabo un proyecto de cooperación en su comunidad de origen. Esta investigación se hace a través de los ayuntamientos, aunque a veces son los propios interesados los que se ponen en contacto con el área de Migraciones y Desarrollo del mismo Fons Català. Una segunda línea es la de *cursos de formación*, que tiene como principal objetivo la capacitación de los inmigrantes para que se conviertan en verdaderos agentes y actores del desarrollo de sus comunidades de origen. Esta formación facilita una visión global sobre la cooperación internacional y el papel que los propios inmigrantes juegan en el análisis de su realidad. En tercer lugar, el *análisis de los sectores de intervención y proyectos de cooperación al desarrollo*, enmarcados principalmente en los sectores de la agricultura, la sanidad y la educación. Finalmente, un cuarto eje de actuación del Fons Català es el *apoyo a los procesos organizativos en el Sur*, que consiste en reforzar el tejido asociativo y las dinámicas comunitarias con el objetivo de crear cooperativas y entidades sociales de autogestión en las comunidades locales.

El Fons Català ha financiado más de 20 proyectos basados en la creación de confianza y comunicación entre los colectivos de inmigrantes, los poderes públicos locales y las comunidades de origen de las migraciones. El efecto positivo de esta estrategia de desarrollo, el code-

sarrollo, se duplica: por un lado fomenta la realización de proyectos de desarrollo definidos y ejecutados por los actores locales y al mismo tiempo promueve la integración de dichos colectivos en la vida asociativa local.

El rol de las autoridades regionales: Secretaría para las Migraciones de la Generalitat de Catalunya¹⁸

Bajo el paraguas normativo de la Ley Catalana y del Plan Director de Cooperación al Desarrollo todavía no se han ejecutado proyectos de codesarrollo. No obstante, con anterioridad a la promulgación de la Ley, la Generalitat de Catalunya financió a través de la partida presupuestaria general de cooperación al desarrollo algunos proyectos gestionados por asociaciones de inmigrantes. Entre los programas que ha llevado a cabo la Generalitat –y con un referente de codesarrollo distinto al aplicado por el Fons Català– cabe señalar el programa ENERBUS para establecer una red iberoamericana de expertos en energía; el proyecto Magreb destinado a las empresas catalanas para facilitar la contratación de personal cualificado en el Magreb; el Programa de formación de expertos tunecinos en la gestión energética y medioambiental del sector del transporte; y el Programa para establecer un Plan de Codesarrollo y de retorno voluntario de personas inmigradas en Cataluña.

En paralelo al proceso de definición y redacción de la Ley de Cooperación Catalana, la Secretaría para las Migraciones de la Generalitat de Catalunya diseñó un Plan de actuación definiendo y ejecutando programas transversales vinculados con la temática migratoria entre diferentes departamentos. Uno de los bloques que se definieron fueron los denominados programas de codesarrollo. El punto de partida de este apartado ponía de manifiesto el nexo entre la inmigración y el subdesarrollo.

18. Ver: <http://www.gencat.net/presidencia/immigracio/plaimmig/index.htm>

Experiencias del sindicato agrario Unió de Pagesos¹⁹

La Unió de Pagesos es un sindicato agrario ubicado en Cataluña que gestiona un programa de solidaridad propio con el objetivo de contribuir a la regulación de los flujos migratorios.

Las líneas generales del proyecto de Solidaridad de Unió de Pagesos son:

- La contratación en origen de trabajadores extranjeros.
- La participación en el desarrollo económico y social de las poblaciones agrarias en dificultades, en especial las del Tercer Mundo, con el apoyo de sus estructuras organizativas.
- El acompañamiento de los temporeros durante su estancia en nuestro país formándoles sobre dinamización social y cultural.
- La cooperación para el desarrollo organizativo de las poblaciones agrarias.
- La sensibilización de nuestra sociedad respecto a los problemas de las sociedades agrarias y los desequilibrios que comporta la globalización.
- La educación en valores, dando prioridad a los programas de las escuelas de las zonas rurales.
- El fomento del comercio justo y del consumo responsable.

La Unió de Pagesos identificó dentro del programa de solidaridad una estrategia de codesarrollo enmarcada en el trabajo de temporada de los inmigrantes magrebíes y latinoamericanos en Cataluña (denominados temporeros). El objetivo de esta iniciativa consiste en la regulación de los flujos migratorios y conlleva esencialmente tres fases:

1. La contratación en origen: que supone dar información y formación sobre las costumbres valores, formas de trabajar... del lugar de destino.
2. La promoción de grupos de inmigrantes que trabajen a favor del desarrollo comunitario (codesarrollo).
3. La constitución de un Curso de Agentes de Desarrollo, valorando el capital humano de los inmigrantes temporeros.

19. Ver: http://www.uniopagesos.es/organitzacio/fundacio_02.asp

El Curso de Agentes de Desarrollo lleva cuatro años funcionando con el objetivo de facilitar formación a los inmigrantes temporeros mientras están en Cataluña, para que éstos puedan volver a su país de origen con la vocación de difundir su experiencia y promover proyectos colectivos de mejora económica y social. El contenido puede abarcar diferentes ámbitos: cursos de informática, de agricultura, cursos sobre proyectos de cooperación al desarrollo, cursos de idiomas, entre otros.

Conclusiones y recomendaciones

Considerando los textos normativos citados, se puede afirmar que la política de cooperación estatal no vincula la inmigración al desarrollo, sino que se centra en una política de control de la inmigración y de la integración de los inmigrantes. En cambio, se constata que las legislaciones autonómicas y la praxis de los entes locales, a pesar de no tener competencias sobre la cuestión migratoria, han elaborado un marco legislativo muy importante al reconocer el nexo evidente entre migración y desarrollo.

En este sentido, serían propuestas interesantes a considerar la revisión de la Ley Española de Cooperación al Desarrollo para introducir la dimensión del codesarrollo como eje sectorial de actuación y la modificación de la concepción del término codesarrollo establecida en el actual Plan GRECO. Además, se debería promover un cambio de visión pública de la inmigración y del inmigrante a través de un reconocimiento y valoración de las acciones de las asociaciones de inmigrantes, lo que implicaría visualizar estas instituciones así como sus actividades públicas.

Por otra parte, las administraciones también deberían facilitar la aparición y consolidación de las asociaciones de inmigrantes como contrapartes activas en el dispositivo de cooperación oficial del Gobierno central, así como desempeñar una política activa que mejore la capacitación técnica de las organizaciones de inmigrantes. Finalmente, pero no menos importante, se deberían hacer esfuerzos para reconocer el capital humano y técnico de las asociaciones de inmigrantes en beneficio de la sociedad de acogida y de la sociedad de origen.

España ante las negociaciones del GATS - modo 4

El modo 4 del GATS (Acuerdo General sobre Comercio y Servicios) hace referencia al movimiento temporal de personas en el marco de una prestación de servicios. Se distingue de la tradicional migración laboral principalmente por el carácter temporal del desplazamiento de una persona física entre diferentes países miembros de la OMC y porque el desplazamiento en aras de prestar un servicio no conlleva el acceso del prestatario al mercado de trabajo del país de destino. En este sentido, el modo 4 constituye un sector muy específico de la inmigración temporal y viene normalmente referido a trabajadores de alta cualificación. A pesar de ello, esta circulación transfronteriza de personas puede incidir en las políticas migratorias nacionales. Por ello, a corto plazo, no parece probable que se incrementen las facilidades para aquellos profesionales independientes que quieran cruzar con mayor simplicidad las fronteras, debido principalmente al temor de los Gobiernos de encontrarse ante flujos de inmigración incontrolada.

En el marco de las relaciones comerciales internacionales, ha habido una liberalización de los movimientos de bienes, servicios y capitales, pero no se ha producido una liberalización similar en el ámbito de la circulación de personas. En buena parte de los países receptores, los gobiernos consideran que el modo GATS puede influir en el control de los flujos migratorios, y la propia Comisión Europea ha expresado su preocupación ante la tensión existente entre el modo 4 y las políticas migratorias. En este sentido, en muchos de los países de la OCDE existe un tránsito notable de permisos temporales hacia permanentes, lo que dificulta una delimitación nítida entre uno y otro tipo de inmigración.

España comparte la posición de la UE, que es partidaria de que la Organización Mundial del Comercio (OMC) no entre en temas migratorios ni laborales que no considera de su competencia porque esta organización tiene en la liberalización su objetivo final. Esta postura difiere de la de otros países y de la de la propia OMC que habla

de la necesidad de "coordinar" las políticas comerciales y migratorias y mejorar la transparencia de las políticas y actuaciones en materia de migración. En este sentido, el papel de España y de la Unión Europea es ir a la baja ante la propuesta del GATS y "desilusionar" las expectativas de los países en vías de desarrollo que ven en el modo 4 una posibilidad de liberalización y flexibilización de las condiciones de entrada en los países desarrollados.

En el caso español, el modo 4 del GATS se percibe más como un mecanismo para convertir el país en receptor de servicios que como país emisor de los mismos. Esto concuerda con el comportamiento del mercado laboral español, poco dado a la movilidad geográfica de los profesionales en el seno del territorio. En este sentido, las compañías españolas han demostrado poco interés por la iniciativa (especialmente si lo comparamos con otros estados miembros de la Unión Europea), y tanto los sindicatos como las asociaciones profesionales han expresado sus dudas ante la iniciativa propuesta por la Unión Europea con relación al modo 4 del GATS.

El modo 4 y su mejor materialización no ha sido una "prioridad" del gobierno español hasta ahora. Prueba de ello es que España ha apurado hasta el final los términos para llevar a cabo la transposición de la directiva comunitaria en la materia. Por otro lado cuando lo ha hecho ha seguido bastante a rajatabla la posición "oficial" de la UE. Véase sino la ley 45/1999 de 29 de noviembre de 1999 que materializó dicha transposición de la directiva comunitaria 96/71 CE de 16 de diciembre de 1996 en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. El nuevo gobierno español tiene una nueva línea a la hora de afrontar el tema de las migraciones y otras alianzas en el marco de la Unión Europea, por lo que deberemos esperar para conocer su posición al respecto.

La cooperación interministerial con relación al GATS funciona correctamente en el caso español, principalmente a través de reuniones periódicas, pero se aprecian posiciones distintas en ministerios.

Así, mientras desde el ministerio de Economía se intenta diferenciar entre movilidad e inmigración en el marco del modo 4, otros ministerios temen que esta distinción no funcione correctamente en la práctica, y que los trabajadores temporales no retornen a sus países de origen o sean sustituidos por otros trabajadores.

El ministerio de Economía también señala que la implantación de la oferta de la Unión Europea no tendrá mayor impacto en el mercado laboral español ni en la tasa de desempleo española, pero las dudas expresadas por otros ministerios indican que es necesario un mayor debate sobre el tema. Habrá que esperar para conocer si el nuevo Gobierno español tomará una postura distinta ante el tema, pero hasta el momento el modo 4 del GATS no ha sido una prioridad en la agenda política española, más aún cuando España cuenta con una elevada tasa de paro que también es importante entre los trabajadores cualificados.

La negociación en el ámbito del modo 4 del GATS plantea un problema en la medida que afecta a supuestos para los que la legislación española de extranjería exige una autorización laboral. Esta autorización se requiere en los permisos de trabajo tipo D (inicial); para trabajadores por cuenta propia para la prestación transnacional de servicios (tipo G) y para los trabajadores de temporada por cuenta ajena (tipo T); y en todos los casos, la autorización requiere una valoración de la situación nacional del empleo. Las reiteradas reformas de la Ley de Extranjería en los últimos años junto con una opinión pública especialmente sensibilizada ante el fenómeno de la inmigración, no hacen prever a corto plazo una nueva reforma que contemple este tema. Habrá que esperar aún un tiempo para ver si el nuevo gobierno español, que en principio ha anunciado un cambio de orientación en las políticas de inmigración –aunque no cambios de fondo– decide emprender una ulterior modificación de la Ley.

