

España, ¿una alternativa para la emigración mexicana?

Israel Montiel Armas

*Universidad de Guadalajara, Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas*

Tras anunciarse el 12 de octubre de 2007 la próxima conclusión de un memorando de cooperación migratoria con España, se firmó la “Declaración de intenciones sobre cooperación para la gestión de flujos migratorios laborales entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del reino de España y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México”.¹ Parecía una buena noticia dados los antecedentes, que se remontaban a la declaración de Fox en 2003 de que “ya hay un acuerdo con el presidente de España [*sic*], José María Aznar, para establecer un programa migratorio con ese país, a fin de que los trabajadores mexicanos puedan viajar a la Península Ibérica para

trabajar en condiciones de dignidad, de progreso, y legalmente documentados” (Presidencia de la República, 2003). Acuerdo del que nada se supo hasta dos años después, cuando el canciller Luis Ernesto Derbez se congratuló de “un acuerdo migratorio que está, yo diría, a punto de lograrse” (SRE, 2005), que beneficiaría a unos 40 000 mexicanos al año, y que fue desmentido inmediatamente por el entonces ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera. Lo anterior es otro ejemplo de que el actual gabinete muestra mayor oficio que el anterior en sus declaraciones públicas pero, ¿se puede decir lo mismo de su política migratoria?

¹Disponible en <http://www.stps.gob.mx/saladeprensa/actividades/octubre/15OCTUBRE_stps.htm>.

La medida fue celebrada como un instrumento que facilitaría la emigración laboral hacia España en momentos en que la posibilidad, no sólo de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, sino de la simple regularización de los indocumentados, parecía posponerse *ad calendas graecas*. Por tanto, no se trataba tan sólo de un gesto orientado a vencer la cerrazón de nuestro vecino mostrando que “Cuando hay voluntad, inteligencia y entendimiento, lejos de edificar muros, lo que se construye son acuerdos”, y esperando “que este acuerdo sea un magnífico ejemplo para otras naciones con las que debemos desarrollar no solamente una integración comercial a secas, sino también la posibilidad de que la migración ordenada, legal y segura se convierta en un elemento de vinculación” (Javier Lozano *dixit*) (“Firman plan migratorio...”, 2007). Lo que subyacía era la apuesta de la emigración hacia España como una alternativa que diversificaría las opciones ante la necesidad de dar salida a trabajadores que no encuentran un empleo digno en México.

Los párrafos anteriores habrán activado en el lector el me-

canismo que recupera aquellos recuerdos sepultados en la memoria remota, pues tras unos días de repercusión mediática, de nuevo nunca más se supo de tal acuerdo. Obviamente, se puede argüir que la crisis económica mundial, que está afectando con especial intensidad a España, habría truncado las expectativas de forma inesperada. Sin embargo, tenemos argumentos para sostener que esa iniciativa refleja una conducción improvisada de la política migratoria, carente de cualquier tipo de planificación estratégica o, en “el menos peor” de los casos, una acción de cara a la galería con el único propósito de exhibir un logro virtual. Lo que sigue es un análisis del contenido y voluntad del acuerdo a partir de información pública recopilada en el momento de la firma (y por tanto, al alcance también de los técnicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), que claramente pronosticaba su nula viabilidad.

De entrada, hay que puntualizar que se trataba de una *declaración de intenciones* –no de un acuerdo– en la que las partes “manifiestan su voluntad de desarrollar experiencias piloto de

gestión en México de ofertas de empleo para la cobertura de puestos de trabajo en España”, para más adelante “avanzar, en su caso, hacia una colaboración estable para la gestión de flujos migratorios laborales”. El texto rehúye compromisos concretos, incluso de fechas, ya que el próximo paso se dará cuando “los Ministerios firmantes acuerden la iniciación del primer proceso de selección de trabajadores”. Aunque la cortesía diplomática impide desvelar quién se resiste, resulta revelador que la web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (la contraparte española) ni siquiera reprodujo el texto de la declaración; tan sólo reseñaba la reunión.

¿En qué consisten esas *experiencias piloto* y esa *colaboración estable* que se anuncian? Para contestar esta pregunta hay que hacer referencia a la evolución de las políticas de inmigración en España, que pasó de ser un país de emigrantes hasta los años setenta (la numerosa colonia española en México así lo atestigua) a recibir un gran número de inmigrantes a partir del de-

cenio siguiente. Como resultado de esta nueva situación, en 1985 se aprobó la primera ley de inmigración. Aunque entonces los extranjeros eran todavía escasos, ante la integración a la Unión Europea y el temor de convertirse en puerta de entrada de la inmigración indocumentada hacia Europa, la ley impuso condiciones muy restrictivas al establecimiento de inmigrantes y privilegió los permisos de corta duración, lo que provoca que muchos inmigrantes pierdan fácilmente su estatus legal tras haber gozado de un permiso.

El efecto combinado de unas condiciones draconianas para la obtención de permisos de trabajo y de una demanda creciente de trabajadores como fruto del crecimiento de la economía española ha sido la generación recurrente de una bolsa de inmigrantes indocumentados. Al 1 de enero de 2007 podíamos estimar el número de indocumentados extracomunitarios en medio millón, tras haber alcanzado un pico de 1.45 millones en 2005 (3.3 % de la población del país).²

²Obviamente, no existe un registro de inmigrantes indocumentados, pero se puede estimar su número por aproximación. España cuenta con un registro de población, el Padrón Municipal de Habitantes, la inscripción en el cual es obligatoria para todos

Esta reducción fue consecuencia del último proceso extraordinario de regularización (las llamadas *amnistías* en Estados Unidos) en 2005. Las sucesivas regularizaciones extraordinarias en 1986 (38 181 beneficiarios), 1991 (109 135), 1996 (24 691), 2000 (36 013), 2001 (218 285) y 2005 (578 375) han sido el principal mecanismo, de carácter reactivo, para poner orden ante situaciones de creciente irregularidad, aunque su reiteración muestra también que sólo resuelven el problema temporalmente, hasta que se genera una bolsa de indocumentados aún mayor. Ante la insuficiencia manifiesta del marco legal, en 2000 se aprobó la *Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que sustituyó a la anterior y es la vigente en la actualidad.

La adición de la integración social en el título de la ley no es gratuita, sino que marca una

nueva orientación de la política migratoria española. Tras dos décadas de inmigración continua se constata que la necesidad de inmigrantes va a ser duradera, por lo que se busca un modelo de gestión de los flujos migratorios basado en una evaluación continua del número y características de los puestos laborales que será necesario cubrir con fuerza de trabajo extranjera, y en la contratación de esos trabajadores contando con la colaboración de las autoridades de su país de origen. Este sistema debería sustituir al modelo anárquico actual en el que los trabajadores extranjeros regularizan su situación una vez insertados en el mercado laboral o languidecen en la clandestinidad, por lo que se requiere también la colaboración de patronales y sindicatos.

De acuerdo con esta estrategia, los mecanismos previstos para el nuevo modelo son el contingente anual de trabajadores extranjeros y los acuerdos

los residentes en un municipio, independientemente de su nacionalidad y situación legal. De hecho, esta inscripción ha sido un requisito para demostrar la residencia en el país en los sucesivos procesos de regularización, por lo que los inmigrantes indocumentados tienen un fuerte incentivo para registrarse. La estimación resulta de hacer una comparación entre el número de extranjeros extracomunitarios empadronados en una fecha y el número de permisos vigentes en esa misma fecha.

bilaterales sobre regulación de flujos. El contingente anual consiste en la asignación, para cada provincia,³ de un número de puestos de trabajo en cada categoría laboral para los que las empresas podrán presentar ofertas de empleo para cubrirlos con trabajadores extranjeros. Estas demandas se turnan a los consulados de España en los países con los que se tienen suscritos acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios, donde se realiza el proceso de selección. A tales países, estos acuerdos les permiten, además de una participación prioritaria de sus nacionales en el contingente, un cierto control sobre el proceso de selección y las condiciones laborales de sus migrantes. Hasta ahora, el gobierno español ha firmado este tipo de acuerdos con Ecuador, Colombia, Marruecos, Polonia, República Dominicana, Rumania y Bulgaria.

Este repaso nos permite clarificar el contenido de la declaración, puesto que ambos mecanismos –contingente y acuerdo sobre regulación de flujos– se hallan implícitos en

su redacción. Las *experiencias piloto* consistirán en la realización de selecciones en México para cubrir puestos de trabajo del contingente, y la futura *colaboración estable* sería la firma de un acuerdo sobre regulación y ordenación de flujos migratorios. Para valorar el nivel de esta posible cooperación en materia de migración, recordemos que la propuesta de acuerdo migratorio integral con Estados Unidos constaba de cinco puntos (la “enchilada completa” del canciller Jorge Castañeda): regularización de los indocumentados mexicanos, programas de trabajo temporal, ampliación de las cuotas a mexicanos en los esquemas de visados, ejercicio conjunto del control fronterizo y financiamiento al desarrollo de las regiones migratorias. Tras la renuncia de Castañeda, se impuso una aproximación más “realista” para intentar alcanzar algún acuerdo en temas específicos (el “taco Bell” de Derbez), aunque con resultados igualmente nulos.

En el caso que nos ocupa, el nivel de colaboración previsto no alcanza ni para un “taco

³Se trata de un ámbito territorial intermedio entre lo que serían la entidad federativa y el municipio mexicanos.

Bell”, sino que la imagen que más se aproxima es que nos permiten entrar en el Taco Bell por las papas fritas que sobran del *value menu* que comieron ecuatorianos, colombianos y dominicanos. En efecto, no se trata de un mecanismo que responda a un análisis conjunto de la realidad de ambas naciones, sino, básicamente, de la adopción, por parte de México, de los mecanismos establecidos en la legislación española. Después de todo, no había otra posibilidad. La buena marcha de la economía española no depende de la fuerza de trabajo mexicana, como es el caso de Estados Unidos, ni existe una bolsa de indocumentados mexicanos en España que preocupe a sus autoridades. Tan sólo se dice genéricamente que “esta cooperación responde a las necesidades complementarias de sus respectivos mercados de trabajo”; es decir, España importa trabajadores y México los exporta, pero el mercado laboral español ya cu-

bría sus necesidades con trabajadores de otros países.

Una vez aclarado el contenido, podríamos prever su posible impacto. Para ello es ilustrativo repasar el volumen del contingente de trabajadores extranjeros hasta entonces: 10 884 en 2002, 10 575 en 2003, 10 908 en 2004, 6 594 en 2005, 16 878 en 2006, 27 034 en 2007 y 15 731 en 2008.⁴ También es interesante destacar que en 2007, junto con la aprobación del contingente se publicó una estimación del número de trabajadores extranjeros que se contratarían mediante otras fórmulas previstas en la ley: 92 000 mediante el régimen general (contratación individual nominativa) y 61 000 contrataciones de duración determinada (inferior a un año); es decir, aunque el contingente parecía el mecanismo más acorde con una gestión ordenada de la migración, seguía siendo una parte mínima de la migración documentada. En 2007, año de mayor volumen del contingen-

⁴En los primeros años, el contingente se dividía entre ocupaciones estables (duración superior a un año) y de temporada (inferior a un año), pero después la segunda opción pasó a ser independiente del contingente. Los datos se refieren, de manera exclusiva, a las ocupaciones estables. La reducción de 2005 se debe a que no se aprobó un contingente para ese año, sino que se prorrogaron las ocupaciones no cubiertas del contingente anterior.

te, sólo representó 15 por ciento de las contrataciones de extranjeros previstas.

Aún más llamativo resulta que, a pesar del reducido número aprobado, en ningún año las ofertas de empleo presentadas por las empresas españolas lo habían cubierto por completo. Aunque no hemos localizado una estadística oficial sobre el número de contrataciones realizadas, resulta significativo que del contingente de 2004 quedarán sin cubrir 60 por ciento de las plazas. Esta escasa implicación de los empresarios en el contingente, un factor imprescindible para su éxito, explica su escaso desarrollo hasta ahora. En este sentido, las principales críticas de los organismos empresariales se refieren a la complejidad de los trámites y a la deficiente infraestructura en los países de origen para realizar los procesos de selección.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que aún existe una bolsa importante de indocumentados en España que se alimenta con la continua llegada de nuevos inmigrantes, por lo que no hay necesidad de contratar trabajadores en sus países de origen cuando éstos siguen

viniendo por su cuenta y riesgo a la misma puerta de las empresas. Algunos sectores basan su competitividad en la explotación de trabajadores indocumentados y, para aquellos que requieren operar dentro de la legalidad, existen otras vías de contratación más cómodas o siempre cabe esperar un próximo proceso de regularización extraordinario. En la práctica, el mercado laboral tiene su propia inercia, al margen de la legislación y la voluntad del gobierno, por lo que la consolidación de un nuevo modelo migratorio, en el que el contingente tenga un mayor peso, será un proceso largo. Un ejemplo lo constituye la vendimia en Castilla-La Mancha: en una actividad programable y para la que existen mecanismos legales de contratación temporal de extranjeros, los viticultores emplean ostensiblemente a miles de indocumentados en un claro desafío al Estado.

En definitiva, aun en el caso de que México llegara a firmar un acuerdo similar al que España ya tenía con Colombia, Ecuador y la República Dominicana, se debería compartir con ellos un número muy reducido

de contrataciones, por lo que el impacto final sería aún menor que la previsión más conservadora. Por ello, al contrario que Derbez, esta vez los funcionarios mexicanos se abstuvieron de pronosticar cifras. Sin embargo, incluso las modestas expectativas que se formularon tampoco eran razonables. Nos referimos a las declaraciones en torno a que el acuerdo beneficiaría especialmente a trabajadores cualificados y permitiría que transnacionales españolas en México realizaran selecciones de personal para cubrir puestos de trabajo en la empresa matriz.

En primer lugar, tanto el contingente como las contrataciones de extranjeros mediante otras modalidades están sujetos a *la situación de empleo nacional*: sólo se autorizan cuando no se puedan cubrir con trabajadores residentes en España, incluyendo extranjeros que residen legalmente y están desempleados. Este requisito complica el que se autoricen contrataciones para ocupaciones de cualificación media o alta. Por ejemplo, para el cuarto trimestre de 2007, en el *Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura* del Servicio Pú-

blico de Empleo español —la guía para autorizar las contrataciones—, las únicas ocupaciones con alto grado de especialización que aparecían eran las relacionadas con el sector de la salud: médicos, enfermeros y farmacéuticos. De hecho, en el contingente aprobado para el año 2008 se autoriza la contratación de 507 médicos. Eso es prácticamente todo en lo que respecta a ocupaciones de alta cualificación.

En cuanto a las facilidades para que empresas españolas que operan en México realicen selecciones de personal, efectivamente el reglamento que desarrolla la ley contempla esta posibilidad. De hecho, cada año, en la resolución en la que se regula el contingente, se establece que se pueden hacer ofertas de empleo nominativas a extranjeros al margen del contingente “Cuando la selección se realice en el exterior por empresa que pertenezca al mismo grupo que la empresa contratante”. Sin embargo, estas contrataciones también están limitadas por *la situación de empleo nacional* y no es necesario que el país donde se realice la selección haya

suscrito un acuerdo de regulación de flujos migratorios con España; es decir, nada impide ahora a las transnacionales españolas realizar este tipo de contrataciones.

En cambio, para saber qué podemos esperar en el futuro, recordemos que la delegación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) que acompañó al presidente del gobierno español en su visita a México en 2007 mostró su satisfacción por las posibilidades de inversión ante los procesos de privatización y liberalización en nuestro país, expresó su interés en invertir en infraestructura y reclamó las reformas laboral, fiscal y energética. Pero en ningún momento aludió a la necesidad de un acuerdo migratorio, sino que, más bien, exigía facilidades para traer a su propio personal desde España.

Por lo expuesto hasta ahora, no parece que la anunciada colaboración surgiera de una necesidad recíproca, sino más bien de una petición por parte de las autoridades mexicanas para poder exhibir algún logro ante la opinión pública. Ante el mediocre desempeño de la eco-

nomía nacional, parece que la apuesta es lograr que salga del país el mayor número de trabajadores posible, incluso los cualificados, velando, en todo caso, por que lo hagan en las mejores condiciones. Dentro de esta lógica, se confía que el gobierno español logre imponer el contingente, y la parte que le corresponda a México sea más sustanciosa. De todos modos, las aspiraciones mexicanas chocan con las del resto de países latinoamericanos, y con lo que parece ser la estrategia española.

Del igual modo que el gobierno mexicano perseguía alcanzar este acuerdo, numerosos gobiernos latinoamericanos habían expresado el mismo deseo. En este punto es necesario aclarar cuál parece ser la estrategia del gobierno español. El catálogo de países firmantes corresponde a aquellos cuyas comunidades de inmigrantes se cuentan entre las más numerosas en España: Marruecos (576 344 empadronados y 543 721 permisos vigentes), Rumania (524 995 y 211 325, de manera respectiva), Ecuador (421 384 y 376 233), Colombia (258 726 y 225 504), Bulgaria (121 611 y 60 174), República

Dominicana (64 422 y 58 126) y Polonia (61 218 y 48 031).⁵ La estrategia parece obvia: los acuerdos responden a la realidad de los circuitos migratorios ya establecidos. Hay una serie de países que se han convertido en el granero del que se nutren diversos sectores de la economía española para sus necesidades de fuerza de trabajo y que, al ser la española una economía de tamaño medio, bastan para cubrirlas. En definitiva, desempeñan el mismo papel que México en relación con Estados Unidos. De este modo, los acuerdos entre España y tales países tienen una dimensión reactiva (sus comunidades de inmigrantes son un hecho consumado pero, al mismo tiempo, imprescindibles) y de planificación, ya que la consolidación de estos flujos es estratégica para la buena marcha de la economía española.

Los acuerdos responden, hasta ahora, a fenómenos migratorios ya existentes, no a la voluntad de generar nuevos flujos migratorios, como sería el caso de un acuerdo con México, cuya población empadronada en Espa-

ña, al 1 de enero de 2007, era de 20 955 personas, y con 11 736 residentes con permisos en vigor a la misma fecha. Además, la proliferación de acuerdos migratorios iría en detrimento de la capacidad de control de los flujos, que es la finalidad última de estos acuerdos.

¿Significa todo esto que la vía de los acuerdos migratorios con países distintos de Estados Unidos es una pérdida de tiempo? No necesariamente si se considera inevitable la emigración en tanto México alcanza un nivel de desarrollo más alto. Pero debido a la complementariedad entre México y Estados Unidos, tales acuerdos tendrán un carácter secundario. En cualquier caso, las iniciativas que se adopten deben sostenerse en un análisis de cuáles son los socios potenciales y las condiciones que ofrecen. En un acuerdo con España se opta por participar en un mecanismo de regulación de la migración que el gobierno español no ha conseguido imponer a sus empresarios y que, además, sería compartido con otros países con mayor presencia y experiencia en ese mercado la-

⁵Cifras al 1 de enero de 2007.

boral. En tales condiciones, tan sólo sería aceptable si es gratis, puesto que no parece merecer ninguna contrapartida.

Regresando a la pregunta inicial respecto a la gestión del gobierno mexicano en materia migratoria, recordemos que en Estados Unidos radican 12 millones de mexicanos que el año pasado enviaron 25 000 millones de dólares, que contrarrestaron el déficit comercial y cubrieron las necesidades bá-

sicas de cerca de dos millones de hogares. La valoración de la política migratoria del gobierno dependerá exclusivamente de su habilidad y firmeza a la hora de defender los derechos humanos y laborales de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Un acuerdo migratorio con España, con unos resultados irrelevantes previsibles, no debe ser una cortina de humo para justificar ninguna debilidad en ese sentido.

Bibliografía

“Firman plan migratorio México y España”, *Reforma*, México, D. F., 16 de octubre de 2007.

Presidencia de la República, “Vicente Fox reiteró que el debate en torno a la reforma fiscal no es una lucha con personas o contra personas, ni hacia un partido político, sino por México”, comunicado, 18 de diciembre de 2003, en <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=7111>>, consultado el 7 de julio de 2009.

Secretaría de Relaciones Exteriores, versión estenográfica de la entrevista que concedió el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, al inicio de la VII Reunión de la Comisión Binacional México-España, 13 de julio de 2005, en <<http://www.ambosmedios.com/releases/2005/7/prweb261525.htm>>, consultado el 7 de julio de 2009.