

## Políticas y movimientos migratorios

# Las migraciones reguladas pasan por unas políticas adaptadas a las realidades demográficas y laborales y a los requerimientos de crecimiento económico y desarrollo en países de origen y de destino.

ENTREVISTA con Jean-Pierre Garson (OCDE) e Ibrahim Awad (OIT) por Gemma Aubarell

**J**ean-Pierre Garson, jefe de la división de países no miembros y migraciones internacionales de la OCDE, e Ibrahim Awad, director del programa de Migraciones Internacionales de la OIT, analizan la reciente evolución de las políticas y los movimientos migratorios en la región mediterránea.

**AFKAR/IDEAS:** *Uno de los debates actuales sobre la inmigración laboral se centra en el desfase entre las iniciativas de migración circular y las destinadas a reforzar la integración (seguridad laboral, cohesión social) de los inmigrantes con el fin de acoger mejor los nuevos flujos migratorios. ¿Cuál de estas dos opciones debería ser prioritaria?*

**JEAN-PIERRE GARSON:** Siempre ha habido migraciones temporales y migraciones más permanentes, llamadas de asentamiento. Por el momento, el concepto de migración circular solo existe sobre el papel. En la práctica, hay migraciones de temporeros y migraciones basadas en contratos de corta duración. Lo que ocurre es que las personas que entran como inmigrantes temporales de trabajo ven renovados sus contratos año tras año o se benefician de un cambio de estatus, bien después de varios años de renovación, o bien, por ejemplo, en casos de matrimonio mixto. La integración de los inmigrantes ya presentes es primordial, si se quiere recurrir de manera más masiva a nuevos trabajadores inmigrados. Y

también es primordial la integración de sus hijos. Así pues, es necesario encontrar a corto plazo un equilibrio entre la integración de los inmigrantes ya presentes en el territorio y los que van a incorporarse por primera vez.

También es importante diferenciar entre el recurso a la inmigración para necesidades de mano de obra en actividades específicas o estacionales (recolecta de frutas o construcción) y el recurso a la inmigración para responder a necesidades estructurales (asistencia sanitaria a los ancianos). ¿Se puede responder a las necesidades estructurales con emigraciones esencialmente temporales? ¿El creciente recurso a la inmigración es realmente la única solución para estas necesidades? ¿No se podrían movilizar mejor los recursos humanos existentes, poco o nada empleados en algunos países de la OCDE? ¿No es también el quid de la cuestión la mejora de las condiciones de trabajo y de la remuneración en los sectores llamados penosos o poco gratificantes?

**IBRAHIM AWAD:** Creo que la promoción de la migración circular y el reforzamiento de las medidas de integración no son contradictorios. Tampoco son opciones entre las que hay que escoger. Una política de migración debería contener medidas de las dos índoles. La migración circular se aplicaría a ciertas ocupaciones. Habría que prever medidas que garanticen el carácter temporal de la migración con el retorno de los

migrantes al final de su periodo de empleo en el país de acogida, y la posibilidad de volver a ser empleados en un futuro. Pero los regímenes de migración temporal, como el de España, también prevén que al cabo de cierto tiempo y después de varias estancias de migración estacional o temporal, los migrantes tengan derecho a un estatuto de migración a más largo plazo, con libertad de movimiento en el mercado laboral del país de destino. Éste sería también el caso si se aplicaran las propuestas de la Comisión Europea sobre la migración de las personas altamente cualificadas. Obviamente, las medidas de integración serán necesarias en estos supuestos.

Por otro lado, las políticas de migración circular no prevén en ningún caso que desaparezca cualquier otra forma de migración. Se supone que si el país de destino está interesado, pueden existir formas de migración más permanentes, desde el principio de la relación de empleo, o pasado cierto tiempo. También están los trabajadores inmigrantes ya asentados en el país de destino y en su mercado laboral. En este caso, son necesarias medidas de integración para ellos y para sus familias.

**A/I:** *Sr. Garson, el último informe anual del Sistema de Observación Permanente de la Emigración Internacional (SOPEMI) de la OCDE, indica que la necesidad de recurrir a la mano de obra inmigrada aumentará en los países miembros debido a la*

## Es necesaria una política preferencial en relación con el Mediterráneo pero que evite la fuga de cerebros

JEAN-PIERRE GARSON

*disminución de su población en edad de trabajar. ¿Ante esta situación, no sería necesario pensar en una gestión diferenciada de la inmigración en función de la preparación profesional de los trabajadores inmigrados?*

**J.P.G.:** La situación de los movimientos migratorios en los países de la OCDE es muy diversa. En Alemania, en 2005, los trabajadores nacidos en el extranjero representaban alrededor del 15% de la población activa total, frente a un 13% en España, un 6% en Dinamarca y un 2% en la República Checa. En cambio, en Canadá, este porcentaje se acerca al 20% y alcanza un 25% en Australia, frente a menos de un 1% en Corea y en Japón. La situación de envejecimiento de la población se acentúa más en Alemania y en España que en Irlanda o Francia. Si suponemos una emigración neta nula en el periodo 2005-2020, Alemania verá disminuir su población activa en más de un 10% en 2020 y España en un 4%, mientras que Francia e Irlanda seguirán registrando un crecimiento del 3% y del 7%, respectivamente. Las necesidades de mano de obra en este contexto de envejecimiento afectarán, dependiendo del país, a tipos de cualificación muy diferentes.

Pero hay que pensar también en el aumento de la productividad; en una movilización más importante de los activos ya presentes en el territorio; en las deslocalizaciones de actividades que requieren mucha mano de obra; en los efectos del progreso técnico que economiza dicha mano de obra; o en otra manera de valorar los recursos humanos actuales. El recurso a nuevos inmigrantes no es la única solución al envejecimiento de las poblaciones. En los próximos años, la competencia seguirá siendo fuerte en cuanto a oferta



**Jean-Pierre Garson, jefe de la división de países no miembros y migraciones internacionales de la OCDE.** / L.V.

de mano de obra inmigrada, y por tanto será necesaria una política más dinámica, o incluso preferencial, respecto a la zona mediterránea, evitando al mismo tiempo el riesgo de una fuga de cerebros (*brain-drain*). En cualquier caso, por sí solo, el recurso a más inmigración en los países de la orilla norte no permitirá consolidar el desarrollo de los países de la orilla sur del Mediterráneo.

**A/I:** *A finales de 2007 se presentó para el Mediterráneo el Manual estableciendo políticas efectivas para las migraciones laborales, elaborado por la OIT, la OSCE y la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), en el que se hace hincapié en los factores fundamentales en las res-*

*puestas políticas de los países emisores y receptores de las migraciones laborales en el Mediterráneo. ¿Qué aspectos destacaría en relación con los países de origen de las migraciones laborales?*

**I.A.:** El Manual se basa, entre otras fuentes, en disposiciones y principios de los convenios internacionales del trabajo relativos a trabajadores migrantes y de otros convenios de la OIT. El Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales también es una fuente importante. Las políticas de migración laboral deberían comprender medidas relativas a la verificación y control de contratos, supervisión de agencias privadas de empleo, servicios de asistencia jurídica y de apoyo consular

## Los países de destino no aprovechan lo suficiente la pérdida de cualificaciones de los países de origen

IBRAHIM AWAD



Ibrahim Awad, director del programa de Migraciones Internacionales de la OIT. / I.A.

en especial hacia los países más desarrollados, que ofrecen perspectivas de formación variadas, más reconocidas y valoradas en el mercado laboral mundial. Es cierto que el exceso de cualificación se da más entre los inmigrantes que entre los nacionales. El estudio *Perspectivas de las migraciones internacionales 2007* de la OCDE acaba de demostrarlo, pero al mismo tiempo, cuanto más cualificado se está, más oportunidades se tienen de encontrar un empleo, especialmente en el extranjero y en los países en los que el nivel salarial es, en ocasiones, 10 veces superior al que los inmigrantes podrían obtener en su país de origen.

Para limitar los riesgos de fuga de cerebros, es necesario reforzar la cooperación entre los países de acogida y los países de origen. Hay también riesgos de fuga de cerebros entre países ricos (Norte-Norte), y entre menos ricos (Sur-Sur). Esta cooperación puede adoptar diversas formas. Puede consistir en aumentar las ayudas de los países receptores de mano de obra extranjera cualificada, en cuanto a formación y educación, pagadas a los países más afectados por estos riesgos de fuga de cerebros. También puede haber periodos de estancia en el extranjero, pero limitados en el tiempo para favorecer la vuelta de los cualificados. Deberían fomentarse las medidas para movilizar las diásporas para el desarrollo de los países de origen. Pero sería necesario además mejorar las condiciones de trabajo y salariales de la mano de obra cualificada en los países de origen, para reducir en la medida de lo posible su emigración. Dicho esto, todas estas políticas no impedirán la circulación de cerebros.

y laboral en países de acogida y fondos de asistencia y bienestar social; protección de mujeres migrantes ahora que aumenta la feminización de las migraciones. También deberían incluir medidas que les permitan responder a ofertas de empleo provenientes de países industrializados del norte del Mediterráneo. Los servicios públicos de empleo deberían estar habilitados para llevar a cabo esta función. Se podrían adoptar medidas de apoyo a la formación complementaria de candidatos potenciales a la migración y de asistencia a la reinserción en sus mercados laborales de los migrantes que retornan. Y la facilitación del envío de remesas y la reducción de sus costes son obviamente de gran importancia en toda política de migración laboral.

**A/I:** *Las tendencias actuales de emigración de mano de obra en los países del Magreb indican un aumento creciente de la emigración de los titulados de nivel medio y superior. Consecuencias: en los países de destino, se registra un fenómeno de exceso de cualificación; en los países de origen, hay escasez de mano de obra cualificada. ¿Qué medidas deberían ponerse en marcha para disminuir estos efectos negativos?*

**J.P.G.:** Estos últimos años, la afluencia de trabajadores cualificados ha aumentado en respuesta a las necesidades del mercado laboral de los países más desarrollados, y también debido a un aumento del nivel medio de educación en algunos países en desarrollo. Los flujos de estudiantes extranjeros aumentan,

## Los esfuerzos para la liberalización del comercio no han reducido la inmigración de los jóvenes

JEAN-PIERRE GARSON

**I.A.:** Para hacer frente a la fuga de cerebros es necesario hacer un análisis sectorial y ocupacional de los efectos de esta emigración. En los países del Magreb, como en otros del mundo en desarrollo y, por cierto, en los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, se empieza a sentir un cierto déficit en la oferta de mano de obra en algunas ocupaciones: por ejemplo el sector de la construcción o la investigación universitaria. El sector salud, particularmente sensible por la alta demanda en países industrializados, se verá afectado en un futuro.

Las medidas para hacer frente a este problema pueden incluir asistencia financiera y técnica de los países de destino a la educación y la formación en las ocupaciones amenazadas, cooperación para reforzar la productividad y el nivel tecnológico, becas de estudios y transferencia de tecnología. Lo irónico es que en muchas circunstancias, la pérdida de cualificaciones sufrida por los países de origen no se aprovecha lo suficiente por los países de destino. Esta situación puede resultar del no reconocimiento de diplomas o de cualificaciones adquiridas informalmente, y de la falta de integración de los inmigrantes en las sociedades y mercados laborales de los países de destino. También puede resultar de una evaluación deficiente del nivel de demanda efectiva de trabajo en ciertas ocupaciones y de la situación irregular de los inmigrantes. Son necesarias medidas relativas a la oferta de trabajo, que recojan las cualificaciones de los inmigrantes, y a la demanda, que evalúen las necesidades efectivas en sectores económicos. También son necesarias medidas de integración y no discriminación en el acceso al empleo y en su ejercicio.

**A/I:** *En la cumbre ministerial del Eumed sobre las migraciones, celebrada en Portugal en noviembre de 2007, se formularon recomendaciones acerca de la creación de centros de información para la gestión de la emigración laboral entre los países de la UE y los socios del partenariado para promover la emigración legal. ¿Qué políticas habría que emprender para que esta iniciativa sea viable?*

**J.P.G.:** En mi opinión, no es seguro que el recurso a instituciones que reúnan las ofertas y las solicitudes de empleo sea la solución adecuada. El mercado laboral tiende a globalizarse y los países de la región del Mediterráneo no se libran de ello. Los trabajadores chinos inmigrados acompañan la llegada de los capitales y empresas chinas a África; los empresarios españoles y portugueses han descubierto las "excepcionales" cualidades de la mano de obra de Ucrania en el sector de la construcción y también en el de la salud; y no olvidemos a los trabajadores rumanos, cuyo número no para de crecer en los servicios en Italia. Los emigrantes de la desesperación, procedentes de los países del África subsahariana, arriesgan su vida diariamente para ofrecer su fuerza de trabajo en lo que creen que es el Eldorado europeo. La ampliación de la UE viene también a confundir los mapas del pasado. Reino Unido e Irlanda son dos ejemplos: por el momento, se ha dado prioridad a los nuevos miembros, en detrimento de los ciudadanos de las antiguas colonias. España ha vuelto a descubrir América Latina, y Francia está en el camino de la "diversidad". Entonces, ¿para qué servirían estos "centros de información", y por qué los gobiernos tiene que ser los que elijan la mano de obra en lu-

gar de los empresarios? Queda claro que la emigración, incluida la emigración laboral, no puede ser la solución al desarrollo económico de los países más desfavorecidos de la cuenca mediterránea. La regulación de la emigración pasa, en primer lugar y sobre todo, por políticas de desarrollo más constantes y la puesta en marcha de reformas económicas, administrativas y financieras capaces de atraer capital extranjero y de movilizar el ahorro de los emigrantes para el desarrollo de sus países de origen.

**I.A.:** Estos centros de información para la gestión de las migraciones laborales pueden tener varias funciones. Una es la canalización de las ofertas de empleo provenientes de los Estados miembros de la UE. Esto ayudaría a ampliar las posibilidades de migración regular y así hacer frente eficazmente a la migración irregular. Los centros podrían también dar a los escogidos para trabajar en empresas europeas la información necesaria sobre las leyes laborales y de inmigración en sus países de destino. Además, sería muy útil que sus programas apoyaran a los migrantes en su reinserción en los mercados laborales de sus países de origen. Esto es esencial si se quiere dar a la migración circular las mayores oportunidades. Pero los centros podrían también participar en el análisis del presente y del futuro de los mercados laborales de los países de origen y de las estructuras ocupacionales de sus poblaciones económicamente activas. Este análisis se contrastaría con el de la evolución de la demanda de trabajo en los países de la UE y sería la base para las políticas de educación, formación y migración que satisficieran la

## La migración no debe enfocarse como la solución a los problemas de empleo en los países de origen

IBRAHIM AWAD

demanda de trabajo en países de origen y de destino.

**A/I:** Según recientes análisis, los países de la orilla sur del Mediterráneo deberían convertirse en la fuente de una gran parte del flujo de trabajadores que requerirán los mercados laborales de la UE. Ahora bien, eso no permitirá encontrar la solución a sus problemas de empleo. ¿Qué medidas deberían tomar para reformar sus mercados laborales, para hacer frente al aumento de la población en edad de trabajar?

**J.P.G.:** Es cierto que la emigración por sí sola no permite consolidar y promover el desarrollo en los países de origen. La emigración argelina hacia Francia implicó a efectivos muy importantes de emigrantes y, sin embargo Argelia, que posee inmensas riquezas de gas y de petróleo, no está clasificada entre los países desarrollados. Lo mismo sucede con Filipinas, a pesar de las remesas de los emigrantes, que alcanzaron la cifra récord de 16.000 millones de dólares en 2006. En cambio, los ejemplos de Portugal y España deberían ser objeto de una reflexión y de un estudio más profundo para entender cómo se han convertido en países desarrollados, por una parte, y en países de inmigración, por otro. El número de jóvenes de los países del Magreb, y en especial de Marruecos y de Argelia, que sueñan y a veces intentan cruzar el Mediterráneo no deja de crecer. Si lo hacen de forma ilegal, se corre el gran riesgo de dificultar aún más los esfuerzos de cooperación para organizar los movimientos migratorios y responsabilizar a los países de origen, tanto como a los países de acogida, en la gestión de

dichos movimientos. El campo de las políticas que deben aplicarse es amplio. Va desde la reactivación masiva de los programas de planificación familiar en el origen, hasta la implantación de políticas económicas sólidas, pasando por la modernización y el saneamiento de los procedimientos administrativos y financieros, por una distribución más equitativa de las riquezas y una gestión más eficaz de los recursos humanos.

Los esfuerzos que condujeron a una liberalización del comercio no han reducido de forma significativa la tentación de emigrar entre los jóvenes activos. La desigualdad de las rentas no ha disminuido, y los sistemas de enseñanza no están suficientemente dotados de recursos humanos y financieros para proporcionar una educación elemental y profesional, capaz de aumentar la cualificación media de los jóvenes después de la escolaridad obligatoria, o durante el periodo de transición hacia el mercado laboral. El tejido de las pequeñas y medianas empresas no es lo bastante amplio como para ofrecer perspectivas de contratos de aprendizaje seguidos de empleos más estables y mejor remunerados.

La falta de infraestructuras económicas y financieras no anima a los inversores extranjeros a arriesgar sus capitales para contribuir al desarrollo de los países de la orilla sur del Mediterráneo. La cuestión del empleo no puede dissociarse de las variables económicas esenciales ni del funcionamiento general de la economía. Existe una dinámica interna que se sostiene con el crecimiento de la población en edad activa y, de hecho, se podrían movilizar esos recursos humanos, reformando el funciona-

miento del mercado laboral formal y favoreciendo la movilidad geográfica y profesional de la mano de obra. Se debería dar prioridad a un crecimiento orientado al empleo, y a una visión prospectiva de los mercados con futuro para hacer evolucionar la especialización productiva de estos países. No hay solución inmediata, y el proceso será complejo y requerirá estrategias de larga duración.

**I.A.:** La migración no se puede, ni se debe, enfocar como la solución a los problemas de empleo en los países de origen en cualquier región del mundo. Por ello la OIT preconiza políticas de empleo que resulten en la creación de puestos de trabajo en cantidades suficientes y de calidad decente para hacer frente a la hasta ahora creciente oferta de mano de obra. El empleo juvenil y de adultos es un problema que requiere respuestas económica y socialmente. Hay que aumentar la demanda de mano de obra mediante políticas macroeconómicas adaptadas y políticas de mercado de trabajo propiamente dichas. También son necesarias políticas de educación y de formación. La mejora de las condiciones laborales pasa por la subida de salarios e ingresos, la creación de un entorno laboral salubre y, naturalmente, por la aplicación efectiva de leyes laborales. Esto implica acciones para promover la inversión, la mejora de la productividad y de las condiciones de trabajo en la economía informal y su progresiva formalización. En muchos casos, los inmigrantes irregulares son trabajadores activos en la economía informal y no necesariamente desempleados. Una mayor oferta de empleo y una mejora de su calidad serán indisociables. ■