



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

III SIMPOSIO INTERNACIONAL DE INMIGRACIÓN. LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN: PROGRAMAS DE CONTRATACIÓN DE INMIGRANTES

Actuales retos que se presentan a las
administraciones públicas en materia de política
inmigratoria

José Luis Vozmediano

*Subdirector general de Gestión y coordinación de flujos migratorios.
Ministerio de Trabajo e Inmigración*

Madrid, 27 de marzo de 2009

ACTUALES RETOS QUE SE PRESENTAN A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE POLÍTICA INMIGRATORIA.

José Luis Vozmediano

Subdirector general de Gestión y coordinación de flujos migratorios.

Ministerio de Trabajo e Inmigración

I.- MARCO CONCEPTUAL.

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. En modo alguno se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentada por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta. Una de las principales causas de la migración actual se identifica con la necesidad en que se ven inmersas millones de personas dada su situación de pobreza y vulnerabilidad, y la ausencia de expectativas y oportunidades para llevar una vida digna y sostenible. Es claro que la pobreza y la falta de recursos han llevado y llevará a las personas a emigrar, en busca de oportunidades y perspectivas de vida que se les niegan en sus lugares de origen.

La inmigración constituye en España un fenómeno muy reciente en términos históricos pero que ha irrumpido con extraordinaria fuerza en nuestra realidad social. Si bien las tasas de población inmigrante son todavía inferiores a las de nuestro entorno, lo que caracteriza el fenómeno en España es la intensidad de su crecimiento.

Por otra parte, la inmigración es, en este momento histórico, un fenómeno auténticamente global. Ya sea como sociedad emisora, receptora, como país en tránsito o como una combinación de estas situaciones, la práctica totalidad de Estados del planeta se ven afectados de una u otra forma por los fenómenos migratorios.

La historia pone además de manifiesto que la posición de las sociedades respecto del fenómeno es cambiante a lo largo del tiempo. España constituye un excelente ejemplo de esta circunstancia ya que, en un periodo de tiempo relativamente breve, ha pasado de ser una sociedad emisora a ser un país receptor de significativos flujos de inmigración. Esta doble experiencia permite a España ser plenamente consciente de la dureza de la situación personal del emigrante pero también, de hasta que punto las

migraciones pueden contribuir al desarrollo de los países, tanto de origen, como de tránsito y destino.

En este marco, es necesario el apoyo al diseño y puesta en práctica de políticas públicas migratorias para una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados que, por una parte, maximice los efectos positivos, y por la otra, aminore las consecuencias negativas que implica todo fenómeno migratorio, tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias.

Estas políticas públicas de migración están íntimamente relacionadas con otras políticas nacionales claves, como las políticas de empleo, en el entendido de que la oferta y la demanda en los mercados regionales e internacionales deben ser gestionadas de forma coordinada y coherente con las necesidades del mercado de empleo nacional. Por otro lado, la puesta en marcha de mecanismos de formación dirigidos a la creación y mejora de las capacidades profesionales de las personas, deben incluir asimismo también la búsqueda de alternativas a la pérdida de capacidades y de profesionales que sufren muchos países de origen.

Es esencial subrayar el enfoque integral que ha de presidir el contenido de las políticas públicas de migración. Todos estos ámbitos de actuación se complementan entre sí, y es preciso preservar el principio de coherencia de políticas en este marco. En definitiva, La inmigración en la actualidad requiere el diseño de políticas transversales y un enfoque multidisciplinar que contemple y aborde en toda su complejidad este fenómeno con efectos en muchos ámbitos: Entre otros, los de economía, el empleo, la sanidad, la educación, los servicios sociales, la Seguridad Social, la vivienda, la justicia, los asuntos de interior y, por supuesto, los de las relaciones exteriores.

Pues bien, sentado lo anterior, y desde el punto de vista de quien está elaborando esta ponencia, los tres retos más importantes que los fenómenos migratorios plantean actualmente a las Administraciones públicas podrían ser los siguientes:

- Apuesta decidida por la migración legal y combate a la ilegal, irregular y mafiosa.
- Gestión ordenada de los flujos migratorios laborales teniendo en cuenta, tanto la capacidad de acogida del país receptor, como el impacto que se ocasiona en el país de origen del trabajador.
- Ejecución de políticas eficaces dirigidas a la integración social de los inmigrantes y una nueva mirada desde la cooperación al desarrollo que tenga en cuenta la perspectiva migratoria.

Por último, para concluir esta introducción, y al objeto de poder hacernos una idea de cual ha sido la evolución de la inmigración en España en los últimos años, interesa reflejar que en diciembre de 2002 el número de extranjeros residentes en España era

de 1.324.001, mientras que a 31 de diciembre de 2008 el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor asciende a 4.473.499, de los que el 53,90% son hombres y el 46,10% mujeres. Este dato, además, implica un aumento del 12,43% en los últimos 12 meses. El 40,18% de los extranjeros es nacional de un país de la Europa Comunitaria, el 29,87% es iberoamericano, el 20,60% africano, el 6,05% asiático, el 2,75% es europeo de países no comunitarios, el 0,45% norteamericano y el 0,04% de países de Oceanía. El colectivo nacional con mayor presencia es el rumano (con 718.444), que vuelve a superar al marroquí (717.146) aunque la diferencia sigue siendo pequeña, encontrándose a continuación los ecuatorianos, los colombianos y los británicos.

II.- APUESTA DECIDIDA POR LA INMIGRACIÓN LEGAL Y COMBATE A LA ILEGAL, IRREGULAR Y MAFIOSA.

La inmigración irregular, además del riesgo que entraña para las personas, con resultados en demasiadas ocasiones fatales y dramáticos, es un elemento de distorsión del sistema económico en general y del mercado de trabajo en particular, que genera espacios propicios a la explotación y el abuso.

Por ello, es de vital importancia intensificar la lucha contra la inmigración irregular, no sólo con medidas paliativas como el control de fronteras o las repatriaciones, sino también con medidas preventivas, como la lucha contra la economía sumergida y la contratación irregular de trabajadores.

Desde luego es necesario seguir reforzando el control de las fronteras exteriores (la cercanía de las fronteras marítimas y terrestres al continente africano coloca a España en una situación de alerta permanente), pero el control de las fronteras exteriores será más eficaz si se hace conjunta y coordinadamente por todos los países de la Unión Europea, ya que ningún país en solitario puede ni debe sumir la carga que supone vigilar la entrada en lo que ya es un espacio sin fronteras interiores. Pero, tampoco debe olvidarse que, como afirman los expertos, la existencia de puestos de trabajo en la economía informal es el principal efecto llamada para los inmigrantes irregulares.

Conseguir su control y su repudio social es por ello un reto necesario pues:

- Afecta negativamente a la economía del país y a la competitividad de las empresas, por lo que de competencia desleal supone.
- Impacta negativamente en los salarios de todos los trabajadores.
- Es fuente de exclusión social y, en algunas ocasiones, del nuevo esclavismo de nuestro siglo.
- Es, sin duda, una manifestación de insolidaridad social aberrante.

La lucha contra el empleo irregular tiene dos vertientes, por un lado, hay que posibilitar que los empresarios que quieran contratar legalmente trabajadores extranjeros puedan hacerlo, bajo las condiciones establecidas en la normativa vigente en cada momento, y por el otro, transmitir a los empresarios que pudieran pensar en contratar trabajadores en situación irregular que su conducta puede salirles demasiado cara.

En consecuencia, se considera imprescindible:

- Fortalecer mecanismos de inspección laboral que garanticen el cumplimiento por los empresarios de la legislación vigente.
- Establecer sanciones ejemplares para todos los que incumplan la legislación laboral.
- Facilitar los mecanismos de denuncia de los trabajadores independientemente de su situación jurídica, es decir, aunque se encuentren irregularmente en España.

La lucha contra la inmigración irregular es una clave instrumental para gobernar los fenómenos migratorios. Sin eficacia en este eje de actuación no hay posibilidades de integración de los inmigrantes, ni es posible hablar propiamente de ordenación de flujos migratorios. Uno de los ámbitos concretos de trabajo y mejora que, sin duda, debemos identificar como prioritario para los próximos años, es el de la promoción de la migración legal y el de la colaboración en materia de lucha contra la migración irregular. No podemos olvidar que posibilitar la inmigración laboral legal es un elemento que refuerza las políticas dirigidas a combatir la inmigración ilegal.

III.- GESTIÓN ORDENADA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS TENIENDO EN CUENTA LA CAPACIDAD DE ACOGIDA DEL PAIS RECEPTOR Y EL IMPACTO QUE SE OCASIONA EN EL PAÍS DE ORIGEN DEL TRABAJADOR.

Para analizar las principales notas características que presiden la gestión de ordenada de los flujos migratorios en España, y con obligado afán sintético, es conveniente hacer referencia separada a los cuatro apartados siguientes:

A) Gestión de la inmigración laboral.

En España la Inmigración es un fenómeno directamente vinculado con el mercado de trabajo. Puede decirse que la eclosión del fenómeno se produce cuando el mercado de trabajo interno deja de proporcionar trabajadores suficientes y disponibles para atender determinadas ocupaciones y resulta preciso acudir a los mercados de trabajo externos.

En coherencia con lo anterior, el elemento clave sobre el que se determina la política de inmigración es el análisis de la situación nacional de empleo, estableciendo dispositivos que permitan un seguimiento permanente de aquellas ocupaciones cuya cobertura no puede ser atendida con trabajadores españoles o residentes en España.

Es importante destacar España no aplica una política de cupos ni por ocupaciones, ni por países de origen ni por ningún otro factor que establezca de antemano un límite al número de trabajadores inmigrantes que pueden incorporarse a nuestro mercado laboral. La cifra de inmigrantes no se predetermina sino que es el resultado de las necesidades de mano de obra del tejido productivo. Lo que sí establece nuestra legislación es una garantía de que el puesto de trabajo ofertado a un no residente no puede ser cubierto en el mercado de trabajo interior.

Para garantizar este esquema de funcionamiento, el nuevo Reglamento de Extranjería establece un sistema de **catalogación estable de los puestos de trabajo de difícil cobertura**. Este catálogo, que se elabora trimestralmente por el Servicio Público de Empleo Estatal, con participación de los Servicios de Empleo autonómicos y de los agentes sociales, se basa en el análisis de las ofertas de empleo no cubiertas en el periodo precedente y de las ocupaciones para las que no existen demandantes inscritos, utilizando como corrector datos sobre la movilidad interior de los demandantes.

El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, que se aprueba trimestralmente desde el tercer trimestre de 2005, permite a cualquier empresario o empleador solicitar trabajadores extranjeros no residentes para ocupar los puestos de trabajo catalogados. Cuando se trate de puestos no catalogados, el empresario debe tramitar una oferta de empleo en el Servicio Público de Empleo y acreditar que no hay demandantes de empleo adecuados para cubrirla.

En este caso, es el propio empresario o empleador el que selecciona, con sus propios medios, el trabajador extranjero cuya contratación propone. Se trata por tanto de contrataciones nominativas que los empresarios dirigen a un trabajador extranjero concreto, cualquiera que sea su nacionalidad y siempre que no se encuentre de manera irregular en España.

Junto al Catálogo, el otro instrumento fundamental de la gestión de la inmigración laboral es el **Contingente de trabajadores extranjeros**. El Contingente es, esencialmente, un instrumento de planificación de las necesidades de trabajadores extranjeros, por ocupaciones, para el año siguiente.

El Contingente se aprueba por el Consejo de Ministros a propuesta de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en base a las peticiones formuladas por las organizaciones empresariales a las Comunidades Autónomas.

El Contingente, por tanto, recoge básicamente las previsiones que los empresarios hacen del número de puestos de trabajo, clasificados por ocupaciones, que van a necesitar incorporar en el año siguiente. No se trata por tanto ni de un cupo ni de un objetivo cuantitativo de la política del Gobierno.

Es una previsión que puede alterarse a lo largo del año acreditando necesidades inicialmente no previstas y la insuficiencia del mercado interno para atenderlas.

Existiendo esta posibilidad de modificación a lo largo del año, una vez aprobado el contingente, todos los puestos previstos pueden ser directamente ofertados en el exterior, sin verificación adicional de la situación del mercado interno.

Pero además de una cifra siempre provisional, el Contingente es un procedimiento de contratación de trabajadores extranjeros que incorpora la selección de los trabajadores en su país de origen mediante procesos apoyados por las administraciones públicas española y del propio país de origen.

A diferencia del sistema antes descrito, basado en el catálogo de puestos de difícil cobertura, pensado para atender ofertas nominativas de los empresarios, el Contingente está básicamente pensado para atender ofertas genéricas de empleo y, por tanto, incorpora procesos de búsqueda de candidatos y selección de trabajadores en los países de origen.

Este instrumento de gestión de la migración laboral exige establecer un funcionamiento coordinado entre la Administración española, la Administración del país de origen y las empresas solicitantes de mano de obra. Con este fin, España ha suscrito **Acuerdos Bilaterales de ordenación de flujos migratorios** con siete países: Marruecos, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Polonia, Rumania y Bulgaria. En estos momentos se gestionan además procesos de contratación en origen en Perú, México, El Salvador Senegal y Mali y están abiertas negociaciones con Ucrania, Paraguay y Bolivia e iniciados unos primeros contactos con Gambia y Moldavia.

En lo más esencial, los Acuerdos Bilaterales suscritos abordan tres dispositivos de colaboración:

- Un primer dispositivo a cargo del país de origen para la recepción de ofertas de empleo genéricas y la búsqueda y preselección de candidatos adecuados a la oferta.
- Un órgano constituido por ambas Administraciones y representantes de la empresa ofertante que opera como comisión de selección.

- Un conjunto de acuerdos procedimentales para facilitar la documentación de los trabajadores seleccionados y su desplazamiento a España y para controlar el retorno al país de origen de los trabajadores de temporada.

Los responsables políticos de inmigración se han propuesto vincular los Acuerdos Bilaterales de Flujos con Acuerdos sobre Devolución y Readmisión de inmigrantes irregulares. Como ya se ha apuntado, es necesario que el establecimiento de cauces adecuados para la inmigración legal vaya acompañada de instrumentos que permitan combatir adecuadamente los flujos de inmigración irregular, básicamente sostenidos por redes mafiosas que trafican con seres humanos y que se alimentan de la esperanza de llegar a un territorio del que no puedan ser expulsados y en el que, en el plazo que sea, obtener un status de legalidad.

Todos los instrumentos de gestión a través de los que las empresas pueden solicitar la contratación de trabajadores extranjeros presentan unos elementos comunes:

- La solicitud de la autorización de trabajo y residencia para un trabajador por cuenta ajena corresponde siempre a la empresa o empleador.
- Salvo en circunstancias excepcionales el trabajador no puede estar residiendo irregularmente en España.
- El trabajador es objeto de comprobación de antecedentes policiales y penales en España y en el país de origen, ésta última a cargo del Consulado.
- Los Consulados asumen, por tanto, un importante papel como filtro final en el trámite de los visados que supone una verificación de la personalidad del solicitante, la comprobación de la carencia de antecedentes penales en el país de origen y la verificación de la no concurrencia de impedimentos sanitarios para el desplazamiento del trabajador. El Consulado puede requerir la presencia del solicitante de visado para comprobar su identidad, la validez de la documentación aportada y la veracidad del motivo de solicitud del visado.

En un contexto internacional de desaceleración económica parece claro que el mercado laboral Español no podrá en el corto y medio plazo asumir un crecimiento en el número de trabajadores extranjeros similar al que se ha venido experimentando en años anteriores. Esto es una realidad que nadie niega y que exige necesariamente, como prioridad, concentrar los esfuerzos de todos en intentar cubrir las ofertas de trabajo con trabajadores que ya se encuentran en el país: nacionales y extranjeros residentes.

Ahora bien, lo anterior no significa que desaparezca la contratación en origen, sino que, sin duda, ésta seguirá siendo una realidad ya incorporada a la conformación de nuestro mercado de trabajo siempre que la situación nacional de empleo no proporcione los trabajadores que necesitan contratar las empresas y los empleadores españoles para desarrollar normalmente su actividad.

En definitiva, es cierto que estamos pasando una situación difícil cuya duración aun es incierta. Pero, al mismo tiempo, sabemos que la entrada ordenada de inmigrantes, sigue siendo, y seguirá siendo, esencial para la prosperidad de nuestro país, puesto que siempre habrá ocupaciones para las que no exista mano de obra disponible en el mercado de trabajo interno, dado el carácter marcadamente segmentado de nuestro mercado laboral; podrán variar estas ocupaciones, se reducirán en determinadas coyunturas económicas, pero el propio dinamismo del mercado hará que sigan estando presentes.

En este sentido, basta consultar los datos de altas en la Seguridad Social para advertir ciertas peculiaridades que llevan a considerar que determinados sectores seguirán precisando mano de obra extranjera. Así, mientras que los extranjeros fueron el 11,11% del total, el porcentaje de estos, en el régimen especial agrario y en el régimen de empleados de hogar ascendió, respectivamente, al 23,59% y al 58,83%.

B) Consolidación del sistema de migración circular.

Junto a las ofertas de empleo de carácter estable, que dan lugar autorizaciones iniciales de residencia y trabajo de un año de duración susceptibles de renovación, se contemplan en la normativa vigente, de manera diferenciada (artículos 55 y siguientes del Reglamento de Extranjería), las ofertas destinadas a la cobertura de puestos de trabajo relacionados con actividades de duración determinada.

Dentro de estas actividades de duración determinada se encuentran las denominadas de “temporada o campaña”, coincidiendo su duración con la del contrato de trabajo y con el límite máximo de nueve meses dentro de un periodo de doce meses consecutivos, no siendo susceptibles de renovación.

Las ofertas de trabajo para este tipo de actividades se orientan preferentemente a los países con los que España tiene firmados acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios, siendo preciso destacar que, mediante estos acuerdos, lo que se trata de conseguir es la gestión conjunta y coordinada de los flujos migratorios, introduciendo en la misma el principio de corresponsabilidad entre el país emisor y el país receptor de esos flujos migratorios.

La inmigración laboral temporal en España se concentra mayoritariamente en el sector agrario, donde se ha acuñado el concepto de migración consciente y circular, que es la que realizan aquellos trabajadores que, no teniendo un proyecto migratorio estable o de larga duración, están interesados en desplazarse temporalmente a España para conseguir ingresos.

Sin duda, se trata de una opción que permite mantener intactos los lazos personales y familiares con el país de origen, evitando la desintegración familiar y proporcionando oportunidades para el desarrollo personal y de la comunidad de origen.

Sus notas características son:

- Los trabajadores se desplazan a España previa la firma de un contrato de trabajo y la aplicación de las condiciones laborales y salariales vigentes en España.
- El empleador asume los gastos de desplazamiento desde el país de origen hasta España y la organización del alojamiento adecuado del trabajador.
- Los trabajadores asumen un compromiso de retorno a su país al finalizar el contrato cuyo incumplimiento es causa de denegación de ulteriores autorizaciones de trabajo por un periodo de tres años.

Por el contrario, el cumplimiento en plazo del compromiso de retorno habilita al trabajador para ser contratado al año siguiente directamente por el empresario sin necesidad de pasar por un procedimiento selectivo, debiéndose también tener en cuenta que los extranjeros que hayan sido titulares de autorizaciones de trabajo para actividades de temporada, durante cuatro años naturales, y hayan retornado a su país, pueden ser contratados como trabajadores estables prescindiendo de la situación nacional de empleo (art. 40. Ley Orgánica 4/2000)

Ahora bien, aunque sin duda se han conseguido muy importantes avances, no es menos cierto que la consolidación de este sistema de migración circular exige continuar trabajando en la adecuada planificación y coordinación de las campañas agrícolas, de tal forma que se alarguen los tiempos de trabajo a través de las denominadas campañas concatenadas, pues con ello se consiguen desplazamientos más atractivos para los trabajadores y también más rentables para los empresarios agrícolas.

Por ello, resulta obligado destacar la importancia del Convenio para la ordenación, coordinación e integración sociolaboral de los flujos migratorios laborales en campañas agrícolas de temporada, suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales del sector que contratan o gestionan la contratación del mayor número de trabajadores migrantes, en el que también están presentes los órganos de la Administración General del Estado con responsabilidad en el ámbito de los flujos migratorios laborales y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por último, para hacernos una idea de la relevancia de este tipo de autorizaciones, conviene dejar constancia de que del total de autorizaciones de residencia y trabajo concedidas en los años 2007 y 2008, que ascendió, respectivamente, a 207.735 y

184.929; 64.176 (33,65%) y 46.878 (25,34%) eran autorizaciones para temporada o campaña.

C) Personal directivo o altamente cualificado, investigadores y científicos y artistas de reconocido prestigio internacional.

La contratación de trabajadores extranjeros, por empresas establecidas en España, para la cobertura de puestos que exigen una alta cualificación en su sector, se ha convertido en un factor productivo clave, y tiene una repercusión relevante en el incremento de la competitividad de nuestro país, contribuyendo a la creación de puestos de trabajo o a la materialización de inversiones en territorio español.

Con el fin de facilitar un instrumento que haga compatible el respeto a los requisitos establecidos en la legislación vigente en materia de extranjería, y la percepción de la internacionalización de nuestra economía, el 16 de febrero de 2007 el Consejo de Ministros adopta el Acuerdo por el que se aprueban las Instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, trabajo y residencia en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación y desarrollo, o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. Dichas Instrucciones fueron publicadas en el B.O.E. del día 16 de marzo de 2007 y entraron en vigor el 16 de abril de 2007.

La Unidad de Grandes Empresas (UGE) es una unidad administrativa específicamente creada para asumir la gestión y tramitación del citado procedimiento, si bien es preciso aclarar que la misma se configura como una "jurisdicción voluntaria", ya que los sujetos legitimados mantienen la posibilidad de presentar las solicitudes en las unidades ordinarias de gestión, donde se gestionarían conforme a las normas ordinarias.

El ámbito de aplicación de las Instrucciones de referencia se configura a partir de la definición de cuatro supuestos cada uno de los cuales incluye colectivos específicos de trabajadores que, en síntesis, son los siguientes:

- Personal Directivo o altamente cualificado de empleadores que desarrollen actividades que supongan realización de inversiones o creación de puestos de trabajo en España.
- Técnicos y científicos extranjeros altamente cualificados contratados por las diversas Administraciones, y profesores extranjeros contratados por una universidad pública española.
- Investigadores contratados por Universidades privadas o entidades empresariales establecidas en España.

- Artistas de reconocido prestigio internacional, así como el personal necesario para llevar a cabo su actuación.

Además de estos cuatro supuestos tasados se contempla un quinto supuesto que, con la autorización expresa de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, permite atender supuestos asimilados en los que concurren razones excepcionales de interés económico, social o laboral.

Las Instrucciones, contemplan determinadas especialidades procedimentales para agilizar y simplificar la tramitación de las autorizaciones, tales como un plazo máximo de resolución de las solicitudes de 30 días y el carácter preferente de los visados que deberán ser expedidos en 10, además la posibilidad de tramitar, conjuntamente con la autorización de residencia y trabajo del titular, autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo para los familiares de los trabajadores incluidos en todos los supuestos, excepto el referido a artistas.

La Unidad de Grandes Empresas ha tramitado durante el año 2008 un total de 3.321 autorizaciones, consiguiendo un plazo medio de resolución de 12,93 días.

IV.- UNA NUEVA MIRADA DESDE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO QUE TENGA EN CUENTA LA PERSPECTIVA MIGRATORIA.

La situación económica y social existente en los países que son fuente de inmigración constituyen los factores de expulsión que arrastran a sus ciudadanos a emprender la aventura migratoria. Es decir, que las desigualdades entre unos y otros países y la pobreza en el mundo constituyen el verdadero motor de la inmigración.

Ahora bien, sentado lo anterior, no es menos cierto que la causa de las migraciones no es única, por el contrario la explicación es multicausal, fruto de la combinación de muchas causas, pues la globalización promueve tanto la migración voluntaria como la involuntaria al difuminar las fronteras, y facilitar los movimientos del capital, de los bienes y de las personas a través de las fronteras.

En este sentido conviene tener muy presente que, para algunos países, estos movimientos migratorios han sido beneficiosos al favorecer su desarrollo utilizando una mano de obra que no han tenido que formar. Para otros, en cambio, la fuga de cerebros y de sus mejores ciudadanos capaces de desarrollar su propio país, los mantiene en una espiral de pobreza de la que les es difícil salir, a menos de cambiar las reglas del juego del comercio exterior.

Por ello, aunque para muchos no es fácil ligar la política de cooperación al desarrollo con el fenómeno migratorio, la migración es parte del desarrollo y hoy en día está

generalmente admitido que es preciso pasar de un enfoque que favorece el desarrollo con el fin de reducir la migración a otro en el que se pone el énfasis en una mejor gestión de la migración para aumentar el crecimiento.

Cooperar con los países en vías de desarrollo formando a sus nacionales y proporcionándoles nuevos conocimientos es una de las mejores maneras de fomentar su propio desarrollo.

Por ello, los procesos selectivos asociados a los convenios de regulación de flujos migratorios de carácter laboral, prevén en su articulado el establecimiento de una serie de medidas formativas tendentes, ya no sólo a la adaptación del trabajador al concreto puesto de trabajo a desempeñar en España, sino también con el objetivo de lograr la reinserción del trabajador en su país de origen con el valor añadido que supone la experiencia de la emigración como factor de desarrollo económico, social y tecnológico.

Como medidas concretas que pueden tener un impacto positivo sobre el vínculo entre migración y desarrollo pueden señalarse entre otras las siguientes:

- Fortalecer la capacidad de las Administraciones laborales de los países de origen que lo precisen, con el fin de que puedan gestionar adecuadamente su empleo y, directamente vinculado a ello, la emigración de sus trabajadores.
- Mejorar la cualificación de los trabajadores, de forma que se mejore su empleabilidad, se garantice su integración social y su adecuación a los requerimientos curriculares y de productividad de las empresas.
- Facilitar la contribución de las diásporas al desarrollo socioeconómico de su país de origen y reforzar la utilidad del retorno de los migrantes.
- Luchar contra la fuga de cerebros y favorecer la circulación de cerebros, favoreciendo, por ejemplo, la migración temporal,
- Facilitar las transferencias de los trabajadores migrantes hacia su país de origen (repatriación de fondos) reduciendo su coste y fomentando su utilización en actividades de desarrollo.
- Dar apoyo a los retornos voluntarios y a la reinserción profesional y socioeconómica de los migrantes en su país de origen, mediante la asistencia a las correspondientes políticas públicas y a los regímenes de la seguridad social.

- Llevar a cabo campañas de sensibilización contra la inmigración ilegal y, simultáneamente, campañas de información sobre las vías legales de inmigración.

Este eje de actuación produce efectos a medio y corto plazo, pero no podemos dejar de actuar sobre él para un momento posterior. Es ineludible abordarlo urgentemente.

V.- CONCLUSIONES

En un corto periodo de tiempo la inmigración en España se ha situado en el centro de la agenda política. Frente a las posiciones reactivas se impone una visión de la inmigración como un fenómeno necesariamente vinculado al desarrollo social y económico de España, que debe ser dirigido y ordenado en términos que resulten asimilables por la sociedad.

Los límites a la capacidad de absorción de población inmigrante vienen determinados por la capacidad de insertarla laboralmente e integrarla socialmente.

La adecuada gestión del fenómeno es un imperativo de nuestro propio desarrollo y una garantía de la sostenibilidad del Estado del Bienestar, pues no basta con preguntarse si el Estado del Bienestar podría sobrevivir a la inmigración, también hay que reflexionar sobre si el mismo sería sostenible sin ella.

En este contexto, la represión de la inmigración ilegal y del trabajo no declarado de extranjeros, la adecuación de los flujos migratorios a las necesidades del mercado, la simplificación y agilización de los trámites y el impulso de políticas dirigidas a garantizar la integración social de los inmigrantes en España, son los elementos clave para una política de inmigración que contribuya a reforzar y garantizar el Estado del Bienestar.

Es preciso favorecer la reinserción laboral y profesional de los trabajadores inmigrantes en sus países de origen, pues fomentar la utilidad de su retorno con una cualificación y experiencia laboral enriquecida por la experiencia migratoria es un factor clave para facilitar su desarrollo.